



Universidad de Oviedo

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS GRUPOS VULNERABLES. UN ESTUDIO DE LAS LEYES AUTONÓMICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Trabajo Fin de Máster en Protección Jurídica de las
Personas y Grupos Vulnerables
Curso 2020/2021

CRISTINA BLANCO BERMEJO

Tutor: Miguel Ángel Presno Linera

RESUMEN

El ejercicio del derecho de participación política es una condición indispensable de los sistemas democráticos y diferentes grupos vulnerables lo tienen reconocido expresamente. Pero con el reconocimiento del derecho no es suficiente, sino que son necesarios mecanismos accesibles y eficaces para garantizar su ejercicio. En consecuencia, han surgido en los últimos años consejos consultivos donde se debaten temas específicos que afectan a determinados grupos. También, varias de las leyes autonómicas de participación ciudadana establecen el fomento de la participación política de diversos grupos, incluso, han ampliado su ejercicio a grupos tradicionalmente excluidos.

PALABRAS CLAVE

Participación política, grupos vulnerables, mecanismos de participación política, leyes autonómicas de participación ciudadana, órganos consultivos, democracia participativa.

ABSTRACT

The exercise of the right to political participation is an indispensable condition of democratic systems and different vulnerable groups have it expressly recognized. However, recognition of the right is not enough, accessible and effective mechanisms are necessary to guarantee its exercise. As a result, in recent years, consultative councils have emerged where specific issues affecting certain groups are debated, and several Spanish regional laws on citizen participation promote the political participation of various groups and have extended its exercise to traditionally excluded groups.

KEY WORDS

Political participation, vulnerable groups, mechanisms of political participation, Spanish regional laws on citizen participation, consultative councils, participative democracy.

ÍNDICE

CAPÍTULO I: PRESENTACIÓN DEL TRABAJO	5
I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
II. JUSTIFICACIÓN	7
III. OBJETIVOS	11
IV. HIPÓTESIS	11
V. METODOLOGÍA	12
VI. ESTRUCTURA DEL TRABAJO	13
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO: PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y GRUPOS VULNERABLES	14
I. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA	14
1. La participación política en los diferentes modelos democráticos.	15
2. Derecho a la participación política.	16
2.1 La participación política en el derecho internacional.	17
2.2 La participación política en la Constitución Española de 1978.	19
2.3 Desarrollo legislativo: el derecho a la participación política en las Comunidades Autónomas.	21
3. Importancia de la participación política.	24
4. Derecho a voto: Limitaciones.	25
II. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA	29
1. Iniciativa legislativa popular.	29
2. Comparecencias ante las cámaras legislativas autonómicas.	37
3. Formulación de quejas ante el defensor del pueblo.	39
4. Derecho de petición.	42
III. INCLUSIÓN DE LOS GRUPOS VULNERABLES EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	45
1. Importancia de la inclusión de los grupos vulnerables en la participación política.	45

2. Los grupos vulnerables como titulares del derecho a la participación política. .	46
2.1 Derecho de los menores a la participación política.	47
2.2 Derecho de las personas con discapacidad a la participación política.	50
2.3 Derecho de las minorías nacionales a la participación política.	53
2.4 Derecho de las mujeres a la participación política.	54
2.5 Derecho de las personas migrantes a la participación política: emigrantes españoles e inmigrantes en España.	55
IV. NUEVOS MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS GRUPOS VULNERABLES	58
1. Asociacionismo e Incidencia Política.	58
2. Hacia la construcción de mecanismos de participación política para los grupos vulnerables.	59
3. Nuevos mecanismos de Participación política de los grupos vulnerables.	61
3.1 Consejos locales de infancia y adolescencia.	62
3.2 Consejo Nacional de la Discapacidad.	64
3.3 Consejo Estatal del Pueblo Gitano.	66
3.4 Consejo de Participación de la Mujer.	68
3.5 Órganos consultivos para la participación de los emigrantes españoles.	69
CAPÍTULO III: ANÁLISIS. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS GRUPOS VULNERABLES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.	73
I. ANÁLISIS DE LAS LEYES DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICAS	73
1. Variables a observar en el análisis.	74
2. Leyes de participación en las Comunidades Autónomas.	75
2.1 Cataluña.	75
2.2 Galicia.	77
2.3 Andalucía.	79
2.4 Región de Murcia.	80
2.5 Comunidad Valenciana.	81

2.6 Aragón.....	83
2.7 Castilla-La Mancha.....	85
2.8 Canarias.....	86
2.9 Navarra.....	87
2.10 Islas Baleares.....	89
2.11 Comunidad de Madrid.....	90
2.12 Castilla y León.....	91
II. ANÁLISIS COMPARADO.....	92
III. RECOMENDACIONES.....	100
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES.....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	106
OTRAS FUENTES.....	112
ANEXO JURÍDICO.....	113

CAPÍTULO I: PRESENTACIÓN DEL TRABAJO

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La participación política es un requisito indispensable de los sistemas democráticos. Esta se debe promover por los poderes públicos y alcanzar a todos los sectores de la sociedad, incluidos los grupos más vulnerables, pues así está establecido en los artículos 9.2 y 23 de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE). La participación política la podemos definir como las actividades observables realizadas por los miembros de un Estado, que sin pertenecer a las élites políticas, tienen como finalidad influir en la elección de personas que gobiernan y en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas (Torcal, Montero y Teorell, 2006, p. 9 y Álvarez, 2010, p. 93). Muchas veces este término aparece acuñado a las elecciones y al derecho a voto; y sí, la acción de votar se encuentra dentro de la participación política, pero esta va más allá.

Por otro lado, podemos enfocar el concepto de vulnerabilidad desde muchos ámbitos. En el ámbito jurídico se entiende la vulnerabilidad como aquella situación en la que los sujetos de derecho presentan unas condiciones en los puntos de partida que les suponen una desventaja inmerecida; bien sea por su historial de opresión o por enfrentarse a perjuicios profundamente arraigados, hostilidad o discriminación, en el disfrute de bienes y derechos (Suárez, s.f. y Presno, 2020, p. 54-55). Para este trabajo, entenderemos a las personas y grupos vulnerables como aquellos que tienen dificultad o disminución de la capacidad para acceder en igualdad de condiciones al derecho de participación política. De esta forma, se atiende a la vulnerabilidad en sentido amplio y por grupos vulnerables podemos enmarcar a gran variedad de ellos, tales como los menores de edad, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, mujeres, personas del colectivo LGTBIQ, inmigrantes, emigrantes, miembros de minorías, personas en riesgo de pobreza o exclusión social...

La participación política de los grupos vulnerables es una de las fórmulas para paliar su situación de vulnerabilidad. Incorporando sus diferentes voces, sus diversas situaciones y sus propias propuestas contribuimos a reforzar el sistema democrático, a dar legitimidad a las diferentes medidas, a favorecer la construcción amplia del interés general (Expósito, 2017, p. 1001) y a definir correctamente los problemas, lo que supone el primer paso para que una política pública tenga éxito. También contribuimos a su inclusión en la comunidad, ya que la falta de participación es la esencia de la marginación.

Los caminos para llevar la participación política a los grupos vulnerables son diversos. Entre ellos encontramos la voluntad política, los recursos económicos, la colaboración interadministrativa y entre asociaciones y la realización de estrategias a largo plazo de fomento y publicidad de la participación. Sin embargo, uno de los caminos más importante es la creación de normas al respecto. Así, en España, la participación política se ha establecido como derecho en la Constitución, en concreto en sus artículos 9.2 y 23 donde se establece que la participación es un derecho fundamental y que debe facilitarse por los poderes públicos a todos los ciudadanos. Igual que a nivel nacional, este derecho impregna los niveles inferiores de la administración. De esta manera, diferentes autonomías han desarrollado leyes de participación para aplicar en su ámbito regional.

No obstante, para hacer efectivo el derecho de participación no solo sirve con establecerlo en las diferentes normativas, sino que es necesario desarrollar mecanismos que hagan de este derecho una realidad. En consecuencia, se han consolidado, tanto a nivel nacional como autonómico, diferentes mecanismos para favorecer la participación en las diferentes instituciones de gobierno, entre las que podemos destacar: los procesos electorales, el referéndum, la iniciativa legislativa popular, las comparecencias ante los distintos parlamentos, el derecho de petición y la formulación de quejas ante el Defensor del Pueblo. Estos mecanismos de participación mencionados cuentan con legislación, recorrido histórico y jurisprudencia que los ampara, lo que los convierte en los mecanismos generales de participación.

Sin embargo, en muchas ocasiones estos mecanismos no presentan elementos distintivos que favorezcan su acceso para ser utilizados por parte de los grupos vulnerables (Díaz, 2012, p. 115). Por ejemplo, a la iniciativa legislativa popular estatal solo pueden acceder los considerados electores o la falta de obligatoriedad de las comparecencias en los parlamentos en los debates sobre determinada legislación no favorece que los grupos vulnerables puedan incorporar sus demandas en la normativa que les afecta. A consecuencia de esto, en los últimos años han venido surgiendo diferentes mecanismos para favorecer la participación de los grupos vulnerables, tales como los consejos locales de infancia y adolescencia, el consejo estatal del pueblo gitano, el consejo de participación de la mujer o el consejo general de la emigración.

Estos nuevos mecanismos de participación aparecen en los diferentes niveles de la administración. Por lo tanto, las administraciones autonómicas no son ajenas a la inclusión de los grupos vulnerables en sus leyes de participación ciudadana. Pero, pese a tratarse del mismo nivel de gobierno, existen diferencias significativas entre unas autonomías y otras. Algunas han tenido presentes a los grupos vulnerables a la hora de redactar sus leyes de participación ciudadana y otras no tanto. De esta manera, cada administración regional ha desarrollado planes propios en la materia, apreciándose diferentes modos de inclusión de los grupos vulnerables en la administración regional.

En consecuencia, con este trabajo se busca conocer cómo se desarrolla la participación política de los grupos vulnerables. Especialmente, a través de un análisis de legislación autonómica, conocer cómo desde las comunidades autónomas se está dando respuesta a la necesidad de inclusión de los grupos vulnerables en la participación política.

II. JUSTIFICACIÓN

La atención a situaciones de vulnerabilidad y la participación para hacer frente a ellas ha ido ganado relevancia en los últimos años. En este sentido, es destacable como la participación ciudadana se constituye como derecho humano atendiendo al Art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Igualmente, a nivel internacional, encontramos el Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos donde se ponen de relieve los derechos políticos, en concreto en su Art. 25 y relacionado con el Art. 2 del mismo texto se establece que toda persona tiene derecho a participar en los asuntos públicos si distinción alguna de raza, color sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición o cualquier otra condición social. También este derecho aparece recogido en los diferentes tratados sobre derechos humanos a nivel regional.

Asimismo, atendiendo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, concretamente el número 16 relativo a la paz, justicia e instituciones sólidas, encontramos la relevancia de contar con la participación de personas y grupos vulnerables en el ámbito público. En particular, entre las metas de este objetivo encontramos la promoción de sociedades inclusivas, crear instituciones inclusivas en todos los niveles y garantizar la adopción de decisiones inclusivas y participativas que respondan a las necesidades de todos los niveles.

Poniendo el foco más en concreto en la relación de la vulnerabilidad y la participación política, es interesante atender como varios de los convenios o pactos internacionales que fijan la atención en algún grupo vulnerable han dispuesto preceptos donde hacen referencia a la participación. En concreto, podemos mencionar el Art. 12 de la Convención de los Derechos del Niño donde se marca que los Estados parte deben garantizar que los menores se expresen en los asuntos que les afecten dándoles la oportunidad de ser escuchados. También, en el Art. 29 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006, se establece que los Estados parte deben garantizar y promover, mediante los apoyos necesarios, la participación de las personas con discapacidad en los asuntos públicos.

Además de en el ámbito internacional, a nivel nacional diferentes situaciones de vulnerabilidad y medidas para reducirlas se encuentran actualmente en la agenda de gobierno. Esto se puede observar en el discurso del candidato a presidente del gobierno en el debate de investidura del pasado 4 de enero de 2020, donde el candidato a presidente presenta las líneas de actuación en las que quiere trabajar a lo largo de la legislatura. En este debate, el candidato y actual presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, hizo referencia a colectivos vulnerables tales como la población de la tercera edad, la infancia, las mujeres, personas del colectivo LGTBIQ, los inmigrantes, personas en riesgo de pobreza... y expuso varias propuestas para solventar las diferentes situaciones de vulnerabilidad. En concreto, hizo referencia a un bono social de acceso a internet, un bono eléctrico, refuerzos en la educación, en la sanidad, en la vivienda y en la implementación de rentas para paliar situaciones de vulnerabilidad. Al igual que se marcan estas líneas en el discurso de investidura, en la estructura de gobierno también se observa cómo se da relevancia al tema. En particular, encontramos el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Más en concreto, en este ministerio se da rango de Secretaria de Estado a asuntos relacionados con colectivos vulnerables como la infancia, las personas con discapacidad o personas de la tercera edad. Igual que este ministerio encontramos el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones donde con rango de secretaría de Estado se tratan asuntos relativos a inmigración y emigración. También encontramos el Ministerio de Igualdad, donde con rango de dirección general se tratan asuntos relacionados con la igualdad de género, la diversidad étnico racial y derechos del colectivo LGTBIQ.

Además de en la estructura del gobierno, vemos que la preocupación por los colectivos vulnerables es de relevancia porque se han puesto en marcha normativas y diferentes planes en este sentido. Aunque muchas de ellas derivan del contexto de la pandemia de la Covid-19. Entre los diversos ejemplos que encontramos en la actualidad debe destacarse la aprobación del Ingreso Mínimo Vital mediante Real Decreto-ley 20/2020, las negociaciones existentes en torno a una ley de identidad de género (conocida mediáticamente como “Ley Trans”), la aprobación en Marzo de 2019 de la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023 o la aprobación en mayo de 2021 de la Ley Orgánica 8/2021 de Protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia. Con estos ejemplos vemos como los colectivos vulnerables preocupan a nivel nacional. A nivel autonómico también se han aprobado diferentes legislaciones para la protección de diferentes grupos. Por ejemplo, en Cataluña se aprobó mediante la Ley 11/2014, de 10 de octubre, los medios y medidas para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia. En Cantabria se aprobó la Ley 2/2019, de 7 de marzo, con el objetivo de hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres. O también en Navarra la Ley foral 12/2018, de 14 de junio, con el objetivo de establecer las condiciones de accesibilidad universal necesarias para la igualdad, autonomía, inclusión y vida independiente de las personas con discapacidad.

Al contrario que los colectivos vulnerables, la participación política no tiene la misma relevancia en la agenda de gobierno. Así lo determinamos porque en el discurso de investidura no se hizo referencia en ningún momento a la posibilidad de crear nuevos canales de participación ciudadana o reforzar los existentes. De igual manera, al observar la estructura del gobierno central, no encontramos ningún órgano relativo a participación ciudadana o semejante. Para observar estos órganos debemos acudir a las estructuras de gobiernos autonómicos. Así, entre varios ejemplos encontramos la Dirección General de Gobernanza Pública, transparencia, participación ciudadana y agenda 2030 enmarcada dentro de la consejería de la presidencia en el Gobierno del Principado de Asturias, la Consejería de Transparencia, Participación y Administración Pública en el Gobierno de la Región de Murcia; la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030 del Gobierno de La Rioja y la Consejería de Participación, transparencia, cooperación e igualdad democrática del Gobierno de la Generalitat Valenciana.

De esta forma, la participación se presume como más relevante en el ámbito autonómico. Esto queda patente, además de en la estructura del gobierno de varias comunidades, en la existencia de una Red Autonómica de Participación Ciudadana creada en 2016¹. También es en este nivel donde encontramos la mayor parte de la legislación de participación ciudadana que ha venido ampliándose en los últimos años. Por ejemplo, encontramos, entre otras, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, la Ley 8/2019, de 13 de diciembre de Participación de Castilla-La Mancha; la Ley 10/2019, de 10 de abril de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

Para encontrar la relación concreta entre los grupos vulnerables y participación política es necesario acudir a los mecanismos concretos que se han puesto al alcance de estos grupos. En este sentido, y los cuales analizaremos más adelante, encontramos, entre otros: los consejos locales de infancia y adolescencia, el consejo estatal del pueblo gitano, el consejo nacional de la discapacidad, el consejo de participación de la mujer, el consejo general de la emigración y la participación a través de asociaciones. También, en la literatura se encuentran estudios que relacionan la participación política y grupos vulnerables. En este sentido, podemos destacar los estudios de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social (EAPN por sus siglas en inglés) o de autores particulares como Antoni Julià (2011), Rafael de Lorenzo y Carlos Fernández (2018) o Araceli Serrano, María Paz Martín y Carlos de Castro (2019).

En definitiva, la justificación del tema se debe a la creciente importancia de la relación entre los grupos vulnerables y su participación política en el ámbito internacional y nacional. De la misma manera, como en nuestro país es a nivel autonómico donde encontramos la principal normativa relativa a participación ciudadana, es interesante observar este nivel de gobierno para ver el nivel de inclusión de los grupos vulnerables en la participación política.

¹ Esta Red se reúne cada seis meses en una Comunidad Autónoma. Llevan desde octubre de 2019 sin reunirse, probablemente debido a la pandemia originada por la OCVID-19. Enlace de las conferencias realizadas: [phttps://gobiernoabierto.navarra.es/es/accion-gobierno/conferencias-realizadas](https://gobiernoabierto.navarra.es/es/accion-gobierno/conferencias-realizadas) Consultado el 30/05/21

III. OBJETIVOS

El objetivo general del presente trabajo es analizar el nivel de inclusión de los grupos vulnerables en la normativa autonómica relativa a participación política, mediante el análisis de los mecanismos de participación existentes a nivel general, los nuevos mecanismos específicos desarrollados para favorecer la participación de determinados grupos vulnerables y el tratamiento de diferentes grupos vulnerables en las leyes autonómicas de participación ciudadana. A la par de este objetivo general, también se persiguen una serie de objetivos específicos:

1. Construir un marco conceptual sobre participación política y grupos vulnerables.
2. Identificar y describir mecanismos de participación política concretos para las personas y grupos vulnerables.
3. Conocer el tratamiento que la normativa autonómica de participación ciudadana da a las personas y grupos vulnerables.
4. Comparar el tratamiento que la normativa autonómica de participación ciudadana da a las personas y grupos vulnerables entre las diferentes autonomías.
5. Plantear una serie de recomendaciones para la inclusión de los grupos vulnerables en las diferentes normativas autonómicas de participación ciudadana.

IV. HIPÓTESIS

De la misma forma que se han planteado los objetivos a alcanzar en el presente trabajo, para guiar su desarrollo y para, al finalizar el trabajo, desarrollar las conclusiones, se han planteado las siguientes hipótesis:

1. Los diferentes grupos vulnerables tienen reconocido expresamente el derecho a la participación política.
2. Los nuevos mecanismos de participación de las personas y grupos vulnerables cuentan con regulación específica.
3. La normativa de participación ciudadana de las comunidades autónomas reconoce y regula mecanismos específicos para las personas y grupos vulnerables.
4. Los grupos vulnerables desarrollan sus demandas políticas a través de asociaciones que representan sus intereses.

V. METODOLOGÍA

Para la consecución de los objetivos planteados y resolución de las hipótesis, se ha desarrollado un trabajo de investigación fundamentalmente dividido en dos partes diferenciadas. Una primera parte donde se configura un marco teórico y una segunda parte donde se procede a desarrollar un análisis comparativo de legislación. Toda esta investigación se ha desarrollado por etapas. Mediante la investigación por etapas se permite ir de un tema general, como es la participación política de los grupos vulnerables, a casos más concretos, como son los diferentes mecanismos a disposición de este colectivo para desarrollar la participación política. Así se favorece una planificación y guía para la investigación y establecer un marco teórica que sirva como base para futuras investigaciones semejantes.

La primera parte, relativa al marco teórico, consta de una investigación documental acompañada de la legislación internacional, nacional y autonómica pertinente. Aquí se ha realizado una revisión bibliográfica, principalmente compuesta de artículos de revistas científicas especializadas en la materia, para identificar los conceptos, debates y problemáticas en torno al tema. En una primera etapa se ha realizado una aproximación al concepto de participación política. También en esta parte, en una segunda etapa, se ha procedido a identificar los mecanismos de participación política generales existentes en nuestro país. Una vez conocidas las limitaciones de los mecanismos de participación generales, en una tercera etapa, se pone de manifiesto la importancia de incluir a los grupos vulnerables en la participación política y exponer su titularidad en el derecho a participar en los asuntos públicos. Así, en una cuarta etapa, se han expuesto los nuevos mecanismos desarrollados para favorecer la participación de este colectivo.

La segunda parte consta de un análisis comparado donde se observa la normativa autonómica de participación ciudadana. En este análisis se busca analizar cuál es el grado de inclusión de los grupos vulnerables en esta legislación. Para ello, se tienen presentes a las comunidades autónomas que han desarrollado leyes de participación y, mediante la lectura de sus artículos, se observara si han tenido en cuenta situaciones de vulnerabilidad, si destacan algún grupo vulnerable, si exponen mecanismos concretos para favorecer la participación de estos colectivos... Analizadas una a una las diferentes leyes de participación autonómica, se compararan entre ellas para establecer cuál es la más completa y dictar recomendaciones para que, en futuros desarrollos o reformas de estas leyes, se tengan presentes a los grupos vulnerables.

Para finalizar la investigación, se exponen unas conclusiones globales propias en torno al tema que engloban; mediante la exposición nuevamente de las hipótesis, ambas partes de la investigación.

VI. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

Este trabajo se estructura en diferentes capítulos. Se introduce mediante el presente capítulo donde hemos marcado el tema del trabajo, su justificación, sus objetivos, las hipótesis, su metodología y su estructura. El resto de los capítulos comprenden las partes de la investigación.

De esta forma, el segundo capítulo constituye el marco teórico: Participación Política y Grupos Vulnerables, que se estructura en diferentes epígrafes donde se exponen los conceptos principales en torno al tema y los mecanismos existentes de participación política.

El tercer capítulo expone el análisis de las normas autonómicas existentes de participación ciudadana, para su posterior comparación y para, finalmente, formular recomendaciones al respecto.

El trabajo se cierra con un cuarto capítulo con una serie de conclusiones propias que engloban los capítulos anteriores. También se añade un apartado de bibliografía y un anexo jurídico con las normas referenciadas a lo largo del trabajo.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO: PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y GRUPOS VULNERABLES

El objetivo perseguido en las siguientes páginas es conocer el grado de inclusión de los grupos vulnerables en la participación política. Para ello, se comienza con la aproximación al concepto de participación política, abordando su tratamiento en la legislación internacional, nacional y autonómica, y se exponen brevemente los principales mecanismos de participación política presentes en España. A continuación, se profundiza en la importancia de la inclusión de determinados grupos vulnerables en la vida pública. Finalmente, se exponen los mecanismos concretos de los que disponen algunos de estos grupos para canalizar su participación.

I. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

En este apartado se va a definir el concepto de participación política y a determinar su importancia. Se trata de un concepto definido con diferentes acepciones según el marco que se esté tomando. Además, se trata de un concepto incorporado en todos los niveles de gobierno y que ha recibido diferentes tratamientos. Entre los ejemplos concretos de participación política se encuentra el derecho a votar, considerado la máxima expresión de la participación política, aunque este derecho presenta importantes limitaciones que se deben tener en cuenta.

De forma general, podemos definir la participación política como las actividades observables realizadas por los miembros de un Estado, no pertenecientes a las élites políticas, que tienen como finalidad influir en la elección de personas que gobiernan y en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas (Torcal, Montero y Teorell, 2006, p. 9 y Álvarez, 2010, p. 93). No obstante, se trata de un término que no cuenta con una definición universalmente aceptada. Esta vaguedad del término y su sujeción a interpretaciones múltiples y opuestas es la que hace que sea un campo tan popular y estudiado desde diferentes perspectivas (Kymlicka, 2007, p. 38).

Por consiguiente, esta definición variará y añadirá matices según la perspectiva desde la que sea estudiada y del ámbito que se contemple. Por ello, vamos a concretar la definición según el modelo democrático observado y el tratamiento que se le da en los diferentes niveles de legislación.

1. La participación política en los diferentes modelos democráticos.

La participación política es base para hablar de democracia. “Sin el reconocimiento y tutela de la participación no cabe hablar de democracia” (Presno, 2003, p. 45-46 citado por Almagro, 2016, p. 177). Pero son varios los modelos democráticos que encontramos: democracia directa, democracia representativa, democracia participativa, democracia deliberativa... Y lo que se entiende por participación varía en cada uno de ellos.

En la democracia directa, la ciudadanía ejerce su soberanía sin la intermediación de órganos representativos. En este modelo la participación tiene por objeto la elaboración directa de las leyes, normas y decisiones políticas por todos los ciudadanos (Castellá, 2013, p. 205). Este modelo se plantea como utopía, ya que su articulación práctica es imposible debido al tamaño y diversidad de la población y a la complejidad e imprevisibilidad de la agenda política (Almagro, 2016, p. 183). No obstante, ha ganado relevancia en los últimos años debido a la crisis de los sistemas políticos representativos y a la presencia de nuevas tecnologías que pueden favorecer una participación más directa en el proceso legislativo (Tudela, 2010, p. 73).

En segundo lugar, encontramos la democracia representativa. En este modelo la ciudadanía ejerce su soberanía a través de órganos representativos elegidos por votación. Aquí, la participación política se configura como un elemento legitimador del Estado democrático, pero queda restringida a la participación electoral, la filiación partidista y el asociacionismo (Barber, 2003 y Freita 2011, citado por Almagro 2016, p. 180).

En tercer lugar, encontramos la democracia participativa. En este modelo la ciudadanía ejerce su soberanía a través de órganos representativos elegidos por votación, los cuales están obligados a escuchar y tomar en cuenta la opinión de la sociedad. Este modelo implica la acción activa de todos los ciudadanos en el debate y en la solución de los problemas, cuyas demandas y soluciones canalizan a través de mecanismos de participación efectivos (Fresno y Tsolakis, 2010, p. 72). Para este modelo, al contrario que en modelo representativo anterior, la ciudadanía es entendida como un sujeto activo que conoce la realidad y tiene capacidad para decidir correctamente sobre los problemas de la sociedad (Almagro, 2016, p. 180). También se diferencia de la democracia directa en el sentido de que los ciudadanos solo participan en aquellas decisiones que les afectan, no en todas; y en que, aunque participan en la toma de la decisión, esta es tomada

finalmente por los órganos competentes para ello (Castellá, 2013, p.205). Aquí la participación política se entiende como el debate y la búsqueda de soluciones en torno a los diversos problemas y la existencia de mecanismos efectivos para llevar las soluciones propuestas a las instituciones encargadas de la toma de decisiones.

Finalmente encontramos la democracia deliberativa, donde la ciudadanía ejerce su soberanía conjuntamente a través de órganos representativos elegidos por votación y a través de mecanismos de democracia directa sin intervención de representantes. Se puede decir que este modelo toma varias pautas de los anteriores. Por concretar su explicación, es definido como un modelo dinámico donde la ciudadanía cuestiona los problemas y elige a representantes para tomar ciertas decisiones, pero tomando parte en el debate y en la decisión final (Gambetta, 2001, p. 35-36 citado por Almagro, 2016, p. 183). Aquí la participación política se extiende al debate, a la elección de representantes y a la elaboración directa de las normas.

Son estos dos últimos sistemas los que priman entre los países democráticos. En general la mayoría de las democracias son representativas, pero cuentan con órganos para canalizar debates y propuestas y con elementos de democracia directa. Es tras la segunda guerra mundial cuando resurge el ideal democrático y las democracias se tornan más complejas y comienzan a dar mayor relevancia a la inclusión de diferentes grupos mediante mecanismos de participación y mecanismos de democracia directa (Marco, 1998, p. 107). Especialmente en los últimos años los elementos de democracia directa han ganado relevancia en espacios físicos más reducidos y gracias a las nuevas tecnologías (Tudela, 2010, p. 73).

Todos estos modelos tienen en común que reconocen y amparan la participación política como derecho. De esta manera la participación política se ha recogido como derecho en las diferentes normativas.

2. Derecho a la participación política.

La participación política comenzó a perfilarse jurídicamente tras la revolución francesa (Almagro, 2016, p.175). La configuración de la participación política como derecho favorece su ejercicio y lo garantiza evitando “quedar al arbitrio de las mayorías de turno” (Expósito, 2017, p. 1011). Por esta razón y por muchas otras es importante configurar la participación jurídicamente y así se ha hecho extendiéndose desde las normativas internacionales hasta las locales.

2.1 La participación política en el derecho internacional.

La participación política se configura como derecho humano al recogerse en el Art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante DUDH) que dice: *1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*

Esta redacción en la DUDH, consagra la participación política como una realidad consustancial al ser humano que debe consolidarse como derecho, reconocerse, fomentarse y protegerse como un derecho básico para la convivencia pacífica (Castellanos, 2019, p. 34).

Sobre la base de este artículo se configura el Art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado en 1966 y con entrada en vigor en 1976 (en adelante PIDCP). Este artículo dicta lo siguiente: *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

Los derechos recogidos en el PIDCP son aplicables a todas las personas, pero algunos se limitan a ciertas categorías, como por ejemplo este Art. 25 que solo se aplica a los ciudadanos y así lo deja latente al inicio de su redacción (Nowak, 2004, p 169). Así lo reitera también el Comité de Derechos Humanos en su Observación General N° 25 adoptada en 1996² (FJ3). A esta observación podemos acudir para conocer la interpretación de este artículo. Entre las numerosas observaciones destaca que el pacto impone la obligación a los Estados de adoptar las medidas oportunas para hacer efectiva

² Observación General No. 25. La Participación en los Asuntos Públicos y el Derecho a Voto (Artículo 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Jul. 12, 1996, 25

la participación (FJ1), los límites que se impongan al derecho de participación deben estar basados en criterios objetivos y razonables y no pueden suspenderse ni negarse salvo por motivos previstos en la legislación (FJ4) y las limitaciones a la hora de votar han de ser objetivas, razonadas y constar en la legislación sin imponer restricciones ni requisitos a personas con discapacidad física, personas analfabetas o en base al nivel de instrucción o situación económica (FJ 10 y 14).

Con este artículo y con su interpretación, se demuestra la ambición del Comité en relación a la participación política, pues busca llevarla a todos los ciudadanos, al ejercicio de los tres poderes y aplicarla a las políticas internacionales, nacionales, regionales y locales (Martí, 2018, p. 124-128).

Además de en la DUDH y el PIDCP, la importancia de la participación política a nivel internacional aparece recogida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) en el marco de la Agenda 2030. En concreto se recoge en el ODS 16 de Paz, Justicia e Instituciones sólidas que tiene como una de sus metas el garantizar “la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles”.

Con estas menciones vemos como la participación política se configura en el derecho internacional, pero su desarrollo normativo es aún débil (Bernales, 2006, p. 12). En consecuencia, es conveniente acudir a diferente normativa de ámbito regional.

En concreto, el derecho de participación política se encuentra desarrollado en el Art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969: *1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.* Con la inclusión de este derecho se pone de manifiesto la importancia de la participación

para sostener y afianzar el desarrollo democrático en el continente americano (Castellanos, 2019, p.37).

También este derecho aparece recogido en el Art. 13 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 que dicta lo siguiente: *1. Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley; 2. Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país; y 3. Todo individuo tendrá derecho a acceder a la propiedad y a los servicios públicos en estricta igualdad con todas las personas ante la ley.*

En el ámbito europeo este derecho se recoge en el Art.10.3 del Tratado de la Unión Europea de 1992 que dispone: *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.* Y también aparece recogido en el Protocolo Adicional de 1952 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades de 1950 que dispone en su Art. 3: *Los Estados se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.* Además, el derecho de los ciudadanos a pronunciarse sobre decisiones que les afectan es un principio básico de los Estados de la Unión Europea (Álvarez, 2010, p. 96). Pese a encontrarse recogido en el acervo comunitario, llama la atención que este derecho no se recoja explícitamente en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y que en su protocolo adicional se limite al derecho a participar en elecciones, siendo esta redacción bastante restrictiva con respecto a la regulación americana o africana (Castellanos, 2019, p. 39).

No obstante, debido a la pluralidad y diversidad de las estructuras políticas de los diferentes Estados, las formulaciones en los textos internacionales son generales, poco específicas y tremendamente elásticas (Martí, 2018, p. 118). Por ello, es necesario acudir a normativas nacionales para continuar configurando este derecho.

2.2 La participación política en la Constitución Española de 1978.

El sistema político español es un sistema democrático representativo con posibilidades limitadas de intervención directa por parte de la ciudadanía (Martín, 2013,

p.115). No obstante, como veremos, en los últimos años los órganos deliberativos han ido ganando relevancia.

En relación a la participación política, esta aparece regulada en el Art. 9.2 de la CE: *2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.* Y en el Art. 23 CE: *1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.* También el Art. 105 a), dispone que *la ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.*

La configuración de estos artículos obedece a la presencia de la participación política en los textos internacionales, que son anteriores a la elaboración de la CE, y a la importancia de la participación como factor fundamental para legitimar el Estado social y democrático de Derecho que se pretende construir.

La redacción de estos artículos opera como mandato habilitador de la acción popular, no solo de las manifestaciones de participación previstas en la constitución, sino de otras expresiones que canalicen la intervención de los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones (Martín, 2013. p. 117). No obstante, el Tribunal Constitucional ha interpretado en varias ocasiones estos artículos delimitando el contenido del derecho. Así, se ha dictaminado que se trata de un derecho principalmente reconocido a los individuos, pero que no abarca el derecho a participar en todos los asuntos públicos (STC 51/1984, de 25 de abril de 1984, FJ2) y que de la misma manera no toda participación política puede ser entendida como derecho fundamental (ATC 942/1985, de 18 de diciembre de 1985, FJ3). De esta manera, no se niega el derecho a la participación ni a las diferentes expresiones que pueda adquirir, pero sí que se limitan la aplicación de las garantías de los derechos fundamentales a las manifestaciones de la soberanía recogidas en la CE (Álvarez, 2010, p.105).

En consecuencia, la participación política se configura como derecho fundamental en el ordenamiento jurídico español, pero solo están recubiertas de garantías constitucionales los mecanismos de participación recogidos en la Constitución; es decir, las elecciones (Art. 23 CE), los referendos (Art. 92 CE), la iniciativa legislativa popular (Art. 87.3 CE) y el derecho de petición (Arts. 29 y 77 CE). Además, muchas de estas expresiones de participación, que constituyen expresiones de democracia directa, se regulan con alcance restringido y su práctica ha demostrado su insuficiencia (Expósito, 2017. p. 996).

Igual que la participación política se ha configurado como derecho a nivel nacional, también se ha recogido en la legislación autonómica que ha avanzado en su desarrollo.

2.3 Desarrollo legislativo: el derecho a la participación política en las Comunidades Autónomas.

El derecho a la participación política se ha expandido a los niveles inferiores de la administración española. De hecho, a partir de 2006, ha ido ganando relevancia al incorporarse preceptos de participación en los Estatutos de Autonomía y comenzarse a aprobar las primeras normas autonómicas sobre participación (Castellá, 2013, p. 206). En especial cabe mencionar las reformas de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía, que ampliaron los preceptos dedicados a participación y la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana que convirtió a Canarias en la primera Comunidad Autónoma en aprobar una ley concreta relativa a participación ciudadana.

Las comunidades autónomas (en adelante CCAA), se encuentran en una posición privilegiada para desarrollar la participación política, pues gestionan espacios menores que los nacionales, legislan en temas más concretos y es una administración más próxima al ciudadano. Es desde esta posición donde se contribuye a favorecer una correcta ejecución del derecho de participación y donde se pueden aplicar los mecanismos de participación más novedosos (Tur, 2010, p.27). Además, el desarrollo de una participación popular eficaz en las autonomías mejoraría la calidad de sus leyes y reforzaría positivamente a este nivel de la administración que no acaba de encontrar su ubicación ideal (Aja y Larios, 1998, p.82).

Por consiguiente, cada CCAA puede desarrollar este derecho de la manera que más le convenga. Sin embargo, no se observan grandes diferencias entre CCAA, salvo en la Comunidad de Madrid donde sobresalen actividades de contacto (Torcal, Montero y Teorell, 2006, p. 30-31). Básicamente porque es en Madrid donde se encuentran las principales instituciones políticas del Estado.

La base para la regulación autonómica de la participación política se encuentra en la CE y en los Estatutos de Autonomía de cada CCAA. La primera generación de Estatutos de Autonomía se limitó, de forma variada, pero generalizada, a reproducir la fórmula contenida en el Art. 9.2 de la CE (Álvarez, 2010, p.98 y Martín, 2013, p. 121), sin profundizar en la democracia deliberativa o innovar nuevos mecanismos de participación.

Es con las reformas de los Estatutos cuando este aspecto se comienza a desarrollar y aumentan los preceptos sobre participación, produciéndose en palabras de Rosario Tur (2010, p. 27) una “regeneración democrática estatutaria”. Por ejemplo, atendiendo a la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, solo se regulaba el derecho a participación en su Art. 8.2³ copiando el mismo texto que aparecía en la Constitución. Es con la reforma del Estatuto de Cataluña mediante Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuando el derecho de participación se concreta más y se relaciona con los grupos vulnerables. En concreto se instaura la participación como derecho y principio rector (Art. 4 y Art. 29), se establece el derecho de participación de las organizaciones del tercer sector, las organizaciones sindicales y empresariales (Art 24.4 y Art 25), se establece la participación de los grupos y asociaciones de mujeres en la elaboración y evaluación de políticas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades y a evitar la violencia de género (Art. 41), el derecho de participación de los inmigrantes en los asuntos públicos (Art. 42.6 y Art. 138.1 c)), fomento de la participación (Art. 43), prevé el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en las funciones parlamentarias (Art. 59) y marca al municipio como medio esencial de participación de la comunidad en los asuntos públicos (Art. 86). Otro ejemplo de una comunidad que ha desarrollado reformas en este

³ Art. 8.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979: 2. *Corresponde a la Generalidad, como poder público y en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

sentido es Andalucía, que pasa de copiar el precepto constitucional de participación en su Estatuto de Autonomía⁴ a, mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, establecer marcos de participación para los extranjeros residentes en Andalucía (Art. 5 y Art 30.2), establecer que para lograr la participación efectiva se deben adoptar medidas de acción positiva necesarias (Art. 10.1), abre la puerta a la participación en el proceso de elaboración de normas a la ciudadanía y entidades asociativas (Art. 10. 3; Art.113 y Art 134) y busca asegurar la participación de las personas mayores (Art. 37) y los jóvenes (Art. 74) en la vida pública.

Aunque las CCAA no hayan reformado los preceptos de participación en sus Estatutos de Autonomía, a día de hoy todas las CCAA han reformado los reglamentos de sus parlamentos autonómicos para permitir la participación ciudadana en el proceso legislativo autonómico o han aprobado leyes relacionadas con la participación política.

Son varios los reglamentos de parlamentos autonómicos que recogen el trámite de audiencia o comparecencia parlamentaria durante el proceso legislativo a las asociaciones más representativas del ámbito social, económico, sindical o cultural en el contexto autonómico (Martín, 2013, p. 124)⁵. De la misma forma, en Andalucía, Canarias, Murcia y Galicia se permite a las personas físicas y jurídicas formular preguntas a los miembros del Gobierno Autonómico (Expósito, 2017, p. 1010)⁶.

A la par, se ha producido un desarrollo normativo y puesta en práctica de nuevos principios, instrumentos y cauces participativos a nivel autonómico. Entre otras, encontramos la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, la Ley 8/2019, de 13 de diciembre de Participación de Castilla-La Mancha, y la Ley 10/2019, de 10 de abril de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

⁴ Art 12.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981: *1.La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitará la participación de todos los andaluces en la vida política económica, cultural y social.*

⁵ Algunas de las autonomías que recogen el trámite de audiencia o comparecencia de asociaciones en el proceso legislativo son: Cataluña, Extremadura, Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia y Asturias. Ver epígrafe II. 2 Comparecencias ante las cámaras legislativas autonómicas.

⁶ Por ejemplo, atendiendo al Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 2019 se permite en base a su Art. 189 preguntas de iniciativa popular donde las personas o entidades con residencia en la Región de Murcia pueden presentar por escrito o a través de la web preguntas que, cumpliendo los requisitos de identificación y asumiéndose por algún diputado, se formularán oralmente identificando su autoría para que el Gobierno de la Región responda de forma oral.

Con estas leyes sobre participación ciudadana se fomenta la participación, se dan garantías para realizarla, se establecen principios con efecto transversal, se atiende a instrumentos concretos de participación y se erige la participación como elemento clave para la nueva forma de gobernar (Tur, 2010, p. 36 y Expósito, 2010, p. 1002).

3. Importancia de la participación política.

Vista la configuración de la participación política como derecho, cabe preguntarse el por qué debe ser un derecho fundamental y por qué ha adquirido relevancia en los últimos años. Esto se debe a que la participación funciona como un elemento legitimador del sistema político.

La participación política puede jugar varios papeles: utilizarse como medio para acceder a los recursos y/o a las instituciones (Expósito, 2017, p. 999), utilizarse como mecanismo para reforzar el sentimiento de pertenencia a la comunidad (Álvarez, 2010, p. 93), buscar una ciudadanía más activa e implicada en los asuntos públicos (De la Hera, 2017, p. 204). Pero su papel más importante es el que juega como elemento legitimador del sistema y de las actuales democracias.

Democracia y participación política es un binomio indisoluble en las democracias contemporáneas. El principio democrático implica considerar al pueblo como elemento legitimador del sistema y disponer de mecanismos de control para que la estructura política esté sujeta a revisión continua por parte del pueblo (Coello, 2015, p. 165). Esto no puede ser posible si no se pone la participación en relieve y se disponen de los mecanismos y herramientas para ejercerla.

Además, la evolución de las sociedades las ha llevado a ser más complejas, variadas y a presentar una gran fragmentación de intereses sociales (Marco, 1998, p. 217-218). Por ello, para garantizar la convivencia pacífica y la futura implantación de las normas, es preciso conocer y dar cabida a la mayoría de intereses posibles. Para este fin, es preciso contar con los mecanismos de participación oportunos y permitir la participación de todos los ciudadanos en la mayoría de los procesos de toma de decisiones (Martín, 2013, p. 114).

En los últimos años, las crisis en las democracias, el aumento de la desconfianza en los partidos, la desafección en el sistema... ha provocado déficits de legitimidad que obligan a poner de relieve la participación y dar importancia a los intereses organizados

y a nuevos mecanismos de participación (Maestro Buelga, citado por Marco 1998, p. 212).

4. Derecho a voto: Limitaciones

El derecho a sufragio activo o derecho a voto es considerado la máxima expresión de la participación política. Es más, la consecución de este derecho ha supuesto importantes movilizaciones por parte de diversos grupos vulnerables, como por ejemplo el movimiento sufragista femenino o el de la población negra. Más recientemente, en España en 2018 se aprobaba la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica del régimen Electoral General que favoreció la posibilidad de ejercer el voto a las personas con discapacidad intelectual.

El derecho de sufragio, en cuanto derecho fundamental, debe extender al máximo su ejercicio, incluyendo facilidades para los electores que puedan tener dificultades para ejercerlo (Marcos del Cano, 2020, p. 127). Aunque se trate de un derecho fundamental, no significa que se trate de un derecho absoluto (León, 2014, p. 177) y esto se pone de manifiesto en las limitaciones que presenta.

Las limitaciones del derecho a voto han estado presentes desde los albores del Estado liberal cuando se empezaron a celebrar las primeras elecciones. Las limitaciones han sido variadas a lo largo de la historia: posesión de propiedades, ser hombres blancos, nacionales de un Estado.... (Almagro, 2016. p. 176). Las limitaciones que podemos encontrar se vinculan a tres instituciones jurídicas: la ciudadanía, la nacionalidad y la capacidad (León, 2014, p. 170).

La ciudadanía implica la pertenencia a una comunidad. El derecho de voto no es un derecho que pertenezca a la persona por el hecho de serlo, sino que para su ejercicio se requiere una cualificación (Ibid.). De esta manera, la legislación de cada país puede establecer quiénes pueden ejercer el derecho a sufragio (Bernales, 2006, p.25). En el caso español, esta viene dada por la CE y por la legislación electoral.

Por capacidad se entiende la posibilidad de comprender, diferenciar y pronunciarse sobre las diferentes opciones de orientación de la sociedad (Presno, 2002). Este límite se ha entendido como un elemento que forma parte del propio contenido esencial del derecho de participación (Presno, 2002, y León, 2014, p.172). No obstante, este precepto ha sido utilizado para limitar el derecho a sufragio de las personas con discapacidad intelectual.

Atendiendo al caso español, el derecho a la participación política, según el Art. 9.2 de la CE “se atribuye a todos los ciudadanos”. Así, en ese “todos” el derecho se hace expansivo, pero que todos sean titulares del derecho no implica que todos puedan ejercerlo (Presno, 2002). En la propia CE, su Art. 68.5, relativo al Congreso, marca que “*son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos*”. De esta manera se establece que para poder votar es preciso ser considerado elector.

En consecuencia, debemos atender a lo que dicta la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG). En concreto, debemos atenernos a su segundo artículo que enuncia el derecho a sufragio y a su tercer artículo que indica quienes carecen de este derecho. Estos artículos siguen así: *Artículo segundo 1. El derecho de sufragio corresponde a los españoles mayores de edad que no estén comprendidos en ninguno de los supuestos previstos en el artículo siguiente. 2. Para su ejercicio es indispensable la inscripción en el censo electoral vigente. 3. En el caso de elecciones municipales, incluidas las elecciones a Cabildos, a Consejos Insulares, al Consejo General del Valle de Arán y a Juntas Generales es indispensable para su ejercicio figurar inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España. Artículo tercero 1. Carecen de derecho de sufragio: a) Los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento. 2. Toda persona podrá ejercer su derecho de sufragio activo, consciente, libre y voluntariamente, cualquiera que sea su forma de comunicarlo y con los medios de apoyo que requiera.*

Atendiendo a estas normas, las limitaciones que existen en España se vinculan a la nacionalidad, residencia, edad y condena de prisión. La capacidad también se encuentra presente, pero tras la aprobación de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica⁷, desaparece. El objetivo de estas reformas es asegurar los apoyos adecuados, proporcionados e individualizados que sean necesarios para la toma de decisiones, en vez de impedir a las personas con discapacidad tomar decisiones o tomarlas por sustitución. Adelantándose a esta norma, la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la LOREG, que suprimió los apartados b) y c) del Art. 3.1 de la

⁷ Esta ley no entra en vigor hasta el 3 de septiembre de 2021.

LOREG donde se establecía que mediante sentencia de incapacitación el juez, tras el examen de la capacidad de autogobierno de la persona, dictará expresamente si a esta le quedaba limitado el sufragio o no. Con la redacción actual de la ley electoral puede caber limitar el voto si se determina que no se vota de manera libre, consciente y voluntariamente (Art. 3.2), pero estas condiciones no se han desarrollado en la legislación ni se han determinado los controles para garantizarlas o los pasos a seguir cuando se determine que no se cumple que el voto siga esas condiciones (Sánchez, 2020, p. 64).

Pese a que se haya reconocido el derecho a voto a las personas con discapacidad, estas aún encuentran importantes barreras, como la falta de generalización, garantías y conocimiento sobre los medios de apoyo que dificulta el ejercicio a voto de muchas de las personas con discapacidad. En concreto, cerca de la mitad de los locales electorales no son accesibles a personas con discapacidad física, el voto en braille no está extendido a las elecciones locales y solo 884 de 72.231 personas con discapacidad visual pidieron este sistema para poder votar en las elecciones generales de noviembre de 2019 (Martínez, 2020, p. 168 y Sánchez, 2020, p. 55). En este sentido faltan actuaciones por parte de los poderes públicos, ya que son las asociaciones las que se ocupan de realizar acciones en favor de los sistemas de apoyo. Por ejemplo, en las elecciones generales de noviembre de 2019 fue Plena Inclusión la que llevó a cabo señalización en los locales electorales para guiar a las personas con discapacidad intelectual e igualmente es quien promueve que los partidos políticos diseñen sus programas electorales con formato de lectura fácil.

La edad es otro de los límites del derecho a sufragio y un elemento común en todos los países. La ley electoral en España marca que podrán votar los españoles mayores de edad, es decir a partir de los 18 años en base al Art. 12 de la CE. El periodo anterior a esta edad es considerado como una etapa donde la persona no se basta para la tutela y ejercicio de sus derechos (Aláez, 2007, p. 203). No obstante, no hay impedimentos constitucionales que impidan adelantar la edad para ejercer el derecho a voto, ya que se puede presuponer la capacidad política a una edad inferior (Presno, 2002). En concreto, en España, los menores pueden ejercer muchos derechos políticos antes de la mayoría de edad, por ejemplo, la Ley 1/2006, de 16 de febrero de la iniciativa legislativa popular de Cataluña permite, en base a su Art. 2.2, a los mayores de 16 años ejercer la iniciativa legislativa popular para normas autonómicas. También el RD 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la inscripción registral de asociaciones juveniles, establece que a partir de los 14 años se puede constituir y formar parte de una asociación y de su órgano directivo.

Otro de los límites lo compone la nacionalidad, es decir, la vinculación de una persona a un ordenamiento jurídico concreto. Sin embargo, esta condición ha perdido peso a favor de la residencia, que también se ha erigido como límite para ejercer el sufragio. Esto lo observamos en la posibilidad que tienen en España de votar en las elecciones municipales aquellos ciudadanos que, empadronados en un municipio y manifestando con anterioridad su voluntad de votar, tengan la nacionalidad de un Estado con el que España tenga un acuerdo de reciprocidad sobre participación en elecciones (Bermúdez y Escrivá, 2016, p. 300 y Mateos, 2019, p. 443), como ocurre con los países miembros de la Unión Europea. También queda latente con la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la LOREG, que tuvo como consecuencia la exclusión de las elecciones municipales de los españoles residentes en el extranjero. De esta manera, aunque el voto se sigue vinculando a la nacionalidad, entra en juego el elemento de residencia constituyendo una “nacionalidad regresiva” (Pauner, 2007, p. 202).

Finalmente, otro de los límites dispuestos en el Art. 3 de la LOREG para el ejercicio del voto es el de la existencia de una condena por sentencia judicial firme. Además, observando el Art. 6. 2 CE se establece que son inelegibles los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad o los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por determinados delitos (rebelión, terrorismo...). Así, los encarcelados no pueden presentarse como candidatos a elecciones, pero en base a la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal sí que conservan el derecho y el ejercicio para poder votar.

Como vemos, la máxima expresión de la participación política cuenta con varias limitaciones. Algunas de estas limitaciones, como la edad, se encuentran en la mayoría de los mecanismos de participación política. No obstante, para salvar estas limitaciones, y para asegurar el ejercicio de la participación política existen en nuestro país otros mecanismos para canalizar la voluntad popular.

II. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Conocido el concepto, la legislación, la importancia de la participación política y las limitaciones de su máxima expresión, el voto; en este apartado se buscan exponer los principales mecanismos recogidos en nuestra legislación para canalizar la voluntad popular.

La formulación del derecho de participación política en la CE en su Art. 9.2 establece que los poderes públicos deben remover los obstáculos que impidan o dificulten la participación. Esta redacción, junto con la dimensión prestacional que caracteriza nuestro Estado social, obliga a plantear una actividad en positivo para configurar y dar forma efectiva a este derecho (Tur, 2010, p. 26 y Fresno y Tsolakis, 2010, p.61). Esto implica que el derecho de participación debe contar con mecanismos, procedimientos, requisitos, garantías, principios...para establecerse. En definitiva, es necesario un desarrollo material del derecho. No obstante, tampoco se promueven grandes o nuevos mecanismos de participación, ya que existe cierto “temor” por parte de los que ejercen el poder a perderlo en favor de estos mecanismos (Julià, 2011, EAPN ES, 2011, p. 14 y Serrano, Martín y Castro, 2019, p. 228).

Hay varios mecanismos establecidos. Algunos, como la consulta popular o el referéndum, se encuentran institucionalizados, pero son poco frecuentes (Álvarez, 2020, p. 94). Otros más comunes, pero menos reglados son donaciones económicas a diferentes causas o lobbies, firma de peticiones, manifestaciones, concentraciones, compra o boicot a ciertos productos por razones éticas, medioambientales... (Torcal, Montero y Teorell, 2006, p.16).

España no se caracteriza por presentar mecanismos de participación innovadores, sino que los principalmente usados y estudiados son los que se encuentran regulados (Ibid.). De esta manera, de forma expositiva y con una visión crítica desde la posibilidad de acceso de ciertos grupos vulnerables vamos a exponer la iniciativa legislativa popular, el sistema de comparecencias en los Parlamentos, la formulación de quejas ante el defensor del pueblo y el derecho de petición.

1. Iniciativa legislativa popular.

La Iniciativa Legislativa Popular (en adelante ILP), tiene diferentes consideraciones según quien la estudie. Para la teoría clásica se trata de un mecanismo de democracia directa o semidirecta (Tudela, 2010, p. 74). Para otros, simplemente es un

mecanismo con finalidad complementaria a la democracia representativa que ayuda a mantener los principios del sistema y no a construir alternativas (Contreras, 1997, p. 223 y Kelsen, citado por Tudela 2010, p. 74). Por otro lado, se debe entender la ILP como contenido material del derecho fundamental de participación política y consecuencia del mismo, pues “no hay un derecho a la ILP, sino un derecho de participación siendo uno de los modos de realizarse la mencionada iniciativa” (Astarloa, 2003, p. 284-284).

El objetivo de las iniciativas populares son que los intereses ciudadanos prevalezcan sobre los intereses partidistas o de las élites de la sociedad (Mallaina, 2009, p. 16). Así, puede ser un mecanismo eficaz para canalizar demandas que ni gobierno, ni parlamentarios de la oposición han tenido presentes. En consecuencia, puede ser una herramienta útil para los grupos vulnerables, pues sus demandas muchas veces no son consideradas por miembros del status quo político (Tudela, 2010, p.75). Sin embargo, no es un mecanismo que haya arraigado en nuestro país, ya que su práctica es mínima (Astarloa, 2003, p.314). Esto puede deberse al complejo procedimiento y a las trabas puestas por la propia Constitución, que es la más restrictiva de su entorno a la hora de regular la ILP (Mallaina, 2009, p. 29) y la ley que desarrolla este mecanismo.

Este mecanismo se regula en España en el Art. 87.3 de la CE y mediante la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (en adelante LOILP). En el citado artículo de la CE ya se marcan los primeros requisitos de este mecanismo: se debe regular por ley orgánica; la exigencia de, como mínimo, 500.000 firmas acreditadas, y las materias sobre las que se puede presentar una ILP excluyendo las propias de ley orgánica, materias tributarias o de carácter internacional, o relativas a la prerrogativa de gracia. De esta forma, la CE ya sienta bases restrictivas para poner en marcha este mecanismo (Martínez, 2012, p. 11 y Mallaina, 2009, p. 29) y estas se mantendrán e incrementarán con la aprobación de la LOILP.

La LOILP se modificó mediante la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, por la que se reforma la ILP y con la cual se eliminó la necesidad de justificar la ILP, pues supone que ya lo hacía la exposición de motivos; se amplía el plazo de recogida de firmas de seis a nueve meses; se impuso un plazo de seis meses para que la Mesa del Congreso sometiera la ILP a la toma en consideración (anteriormente se dejaba a voluntad de la Mesa); se permite que, bajo la modificación de los reglamentos de las cámaras, la comisión promotora pueda participar en la tramitación parlamentaria; se da la posibilidad

de poder utilizar en los pliegos de recogida de firmas la lengua cooficial de la comunidad autónoma donde se pretenda recoger las firmas y también se da la posibilidad de que estas puedan recogerse de forma electrónica (Martínez, 2012, p. 14-15).

Atendiendo a la actual redacción de la LOILP, al inicio de su exposición de motivos se marca que nos encontramos en una democracia representativa donde la participación en lo público se encauza a través de las elecciones de representantes en los órganos de gobierno. Más adelante, se señala que la finalidad de dicho mecanismo es intensificar la participación de los ciudadanos y de los grupos en la vida pública, permitiendo instrumentar la directa participación del titular de la soberanía y dar cabida a las necesidades que no encuentren eco en las formaciones con representación en las instituciones. Con esta introducción queda latente que, más que un mecanismo de democracia directa, en nuestro país está concebido como un mecanismo complementario a la democracia representativa, aunque se haga también referencia a la participación directa.

Siguiendo con la ley, en el primer artículo se marcan los titulares del derecho a ejercerla. Así, son los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el Censo electoral los que la pueden ejercer. Por ello, las limitaciones para ejercerla son semejantes a las del derecho a voto vistas en el apartado anterior. De esta forma, se atribuye la titularidad del ejercicio de la iniciativa a las personas físicas, no obstante, para su ejercicio efectivo se requiere el ejercicio colectivo (Astarloa, 2003, p. 290), marcado por las 500.000 firmas necesarias según dicta la CE y el Art. 3.1 de la LOILP. Igualmente, aunque haya titularidad individual, la Comisión Promotora, que no deja de ser un organismo colectivo y muchas veces es una persona jurídica, juega un papel muy importante para llevar a cabo las iniciativas (Villanueva, 2016, p.256).

El Art. 2 de la LOILP enumera las materias excluidas de las iniciativas. Este artículo recoge las materias ya enumeradas en el Art. 87.3 de la CE y añade que tampoco se podrán presentar iniciativas sobre las materias del Art. 131 de la CE, sobre la planificación de la actividad económica y el Art. 134.1 de la CE relativo a los presupuestos Generales. También, en el Art. 5.2 se recogen otras causas de inadmisión de la proposición, donde cabe destacar el no poder presentar iniciativas que versen sobre el objeto de un proyecto de proposición de ley que se encuentre en trámite de enmienda o más avanzado, que el contenido sea equivalente al de otra ILP presentada durante la

legislatura en curso o que el texto de la propuesta trate materias distintas sin homogeneidad entre sí. Es curioso como estas causas de inadmisión se exigen a las iniciativas populares y no a las de origen parlamentario, o como no tienen presente que sobre un mismo objeto pueden presentarse propuestas desde diferentes puntos de vista (Biglino, 1987; Pérez, 1994 y Cuesta, 2008, citados por García, 2017a, p. 1049-1051). Además de estos límites, aunque no aparece expresamente reflejado, se entiende que la reforma constitucional tampoco puede ser objeto de una iniciativa popular, pues atendiendo al Art. 166 de la CE esta potestad solo corresponde al Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas legislativas autonómicas (Astarloa, 2003, p. 292). Llama la atención que se excluya la reforma constitucional de este procedimiento porque el pueblo español es el sujeto de la soberanía nacional (Art. 1.2 CE) y están llamados a ratificar las reformas agravadas de la CE (Art. 168.3 CE) o pueden ser llamados a ratificar reformas ordinarias (Art 167.3 CE) (De Vega, 1985; Contreras, 1992; Larios, 2002; Presno, 2012 e Illuecas, 2015 citados por García, 2017a, p. 1044-1045).

Por otro lado, la exclusión de materias de ley orgánica supone un importante obstáculo ya que prácticamente todas las materias pueden tener relación con los derechos y libertades que según el Art. 81 de la CE requieren legislación orgánica (Martínez, 2012, p. 15). Así, importantes temas cotidianos para la población como cuestiones relativas a la educación, la libertad de expresión, la igualdad... quedan fuera del desarrollo de una ILP, lo que, democráticamente hablando, no es considerado razonable (García, 2017a, p. 1045-1046). También, la consideración de la regulación de la ILP como ley orgánica impide utilizar este mecanismo para modificar su desarrollo (Mallaina, 2009, p. 30).

El Art. 3 de la LOILP enumera los requisitos para presentar la iniciativa. En consiguiente, son necesarias 500.000 firmas, un escrito con el texto articulado de la proposición de ley precedido de una exposición de motivos y los datos personales de los miembros de la comisión promotora. Aquí se presenta otra barrera, el elevado número de firmas exigidas en España, que supone uno de los más elevados de Europa (Martínez, 2012, p. 71). Por ejemplo, en Portugal solo se requieren 35.000 firmas o 50.000 en Italia.

Los artículos siguientes de la ley hacen referencia al procedimiento a seguir para presentar una ILP y su tramitación parlamentaria. Así, se identifican hasta cinco fases en todo el procedimiento (Astarloa, 2003, p.294-308).

La primera fase corresponde a la formulación (Art. 4 LOILP). En ella la comisión promotora debe formular la iniciativa con la propuesta legislativa precedida de una exposición de motivos ante la Mesa del Congreso. Acto seguido se produce la segunda fase, la admisión a trámite por parte de la mesa del Congreso (Art. 5 LOILP) que deberá observar si existe alguna de las causas de inadmisión mencionadas anteriormente. En este punto la Mesa puede admitir a trámite la iniciativa o no admitirla. Aquí la Mesa realiza un juicio que deberían corresponder al Pleno en su condición de órgano político (Santamaría, 2001; Aranda, 2006; Marco, 2009 e Illueca, 2015 citado por García, 2017a p. 1050). Si la iniciativa no es admitida a trámite cabe recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (Art. 6 LOILP), esto supondría la tercera fase. La posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional pone en relieve que la ILP se considera como una auténtica expresión del derecho fundamental a la participación de los ciudadanos (Contreras, 1997, p. 226).

Si la mesa decide admitir a trámite la iniciativa o el Tribunal Constitucional observa que no se incurre en las causas de inadmisión, el procedimiento pasa a la siguiente fase, la cuarta, relativa a la recogida y acreditación de firmas (Arts. 7 al 12 de la LOILP). Admitida la propuesta se inicia el plazo de nueve meses para la recogida de las 500.000 firmas. Este plazo puede ser ampliado tres meses más a causa de fuerza mayor aprobado por la Mesa del Congreso. Para la recogida de firmas “en papel” es preciso contar con unos pliegos que deben ser sellados y numerados por la Junta Electoral Central (Art. 8 LOILP). Todas las firmas deben aparecer junto al nombre y apellidos, el DNI, fecha y el municipio del elector; esta firma ha de ser identificada por un notario, secretario judicial o secretario municipal (Art 9 LOILP). También cabe la recogida de firmas de manera electrónica. Para la recogida de firmas se puede contar con fedatarios especiales que las autentiquen, para ello estas personas deben jurar o prometer ante las Juntas electorales provinciales dar fe de la autenticidad de las firmas pudiendo incurrir en responsabilidad penal en caso de falsedad (Art. 10 LOILP). Recogidas las firmas será la Junta Electoral Central la encargada de comprobar que se cumplen los requisitos y contabilizarlas y remitir al Congreso el número de firmas que apoyan la iniciativa (Arts. 11 y 12 LOILP).

Conseguidas las 500.000 firmas en el plazo dado se procede a la tramitación parlamentaria de la iniciativa (Art.13), entrando en la quinta y última fase del procedimiento. En esta fase, la iniciativa debe someterse en el pleno de las cámaras a su toma de consideración antes de cumplir los seis meses. En este punto, es preciso recordar

que, en base al reglamento del Congreso, el Gobierno puede manifestar su disconformidad a la tramitación de las proposiciones de ley que impliquen modificaciones presupuestarias, evitando así que una ILP pueda llegar a debatirse, aunque haya llegado a este punto (García, 2017a, p. 1051). Esta fase es de las que más críticas presenta, pues se entiende que la presencia del medio millón de firmas debería justificar su admisibilidad automática sin pasar por la toma de consideración (Santamaría Pastor, 1985 citado por Mallaina, 2009, p. 39). También se critica que ningún miembro de la comisión promotora pueda acudir al debate de consideración en el pleno a defender la iniciativa y queden como meros espectadores (Contreras, 1997, p. 227; Astarloa, 2003, p.308 y Martínez, 2012, p. 16). Este punto puede resolverse mediante una modificación de los reglamentos de las Cámaras que permitan tener voz a los miembros de la Comisión Promotora o a los firmantes durante los debates de la iniciativa, darles voz, pero no voto no alteraría la capacidad de decisión del legislador y contribuiría a intensificar la participación (Larios, 2003, citado por Mallaina, 2009, p. 41). Alcanzada la fase de tramitación parlamentaria, la Comisión promotora tendrá derecho a recibir una compensación estatal por los gastos realizados (Art. 15 LOILP), los gastos deberán ser justificados y la compensación nunca superará los 300.000 euros.

Considerada la iniciativa, esta sigue el procedimiento como si se tratase de una ley más sin que ningún promotor o suscriptor pueda participar en el procedimiento. Es muy probable que durante el proceso se introduzcan enmiendas y modificaciones, pudiendo adoptar una norma totalmente distinta a la presentada, sin posibilidad de que la comisión promotora o los signatarios de la iniciativa puedan pronunciarse o retirar la propuesta, como hubiera sido deseable si la redacción final de la propuesta desnaturaliza el sentido de la ILP inicial (Martínez, 2012, p. 12 y Mallaina, 2009, p. 36). Incluir la posibilidad de retirar una propuesta no sería lesivo, porque desde el parlamento siempre se puede impulsar una ley que refleje el objeto de la ILP con una regulación totalmente distinta, salvando que se impute a la ciudadanía una decisión que dista de sus aspiraciones (García, 2017a, p.1053-1054). Este hecho indica que el derecho por parte de los ciudadanos concluye en la primera fase del procedimiento legislativo, quedando luego la decisión en las cámaras legislativas (Contreras, 1997, p. 221). Por ello una mejor denominación para este mecanismo sería la de “propuesta de iniciativa legislativa popular” (Astarloa, 2003, p. 286).

Lo complejo de este procedimiento, la dureza de los límites materiales, la dificultad para reunir las 500.000 firmas en plazo, la discrecionalidad de la Mesa para otorgar la prórroga en la recogida de firmas, la posibilidad de que conseguidas las firmas la iniciativa no sea aprobada en el debate de consideración y decaiga la propuesta y la imposibilidad de participar en la tramitación de la ley, ha provocado que este sea un mecanismo poco atractivo y poco eficiente para canalizar la participación. En datos, entre 1983 y 2019 se han presentado 107 ILP, inadmitiendo la Mesa del Congreso 45 de ellas; de las 62 restantes, 44 no alcanzaron el medio millón de firmas necesarias y 5 fueron retiradas, así solo 13 llegaron a la toma en consideración siendo 10 rechazadas en este debate; de las 3 que tuvieron éxito dos fueron incluidas en otras iniciativas y una se aprobó sin modificaciones, esta fue la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural⁸.

Para lograr un ejercicio efectivo deberían suavizarse algunos de los requisitos, especialmente el de el número de firmas, pero para ello es necesaria la reforma constitucional. En este sentido, existe una propuesta para modificar el Art. 87.3 de la CE que busca eliminar la restricción de materias orgánicas y marcar las 500.000 firmas como máximo exigible en vez de como mínimo (López, 2019, p.277-278). Esta reforma, junto con otras más, puede ayudar a mejorar la efectividad de la ILP. Esta propuesta proviene del Parlamento asturiano, pero tuvo origen en el derecho de petición y se encuentra a la espera de ser tramitada desde 2014 cuando el Congreso la admitió a trámite. El retraso, difícil de justificar después de casi siete años, se disculpa en la inestabilidad parlamentaria, los resultados impactantes de los últimos referendos en otros países (aprobación del Brexit, el rechazo al plan de rescate en Grecia, el fracaso del plan de paz suscrito entre el gobierno colombiano y las FARC...) y la relación que un debate sobre la institución referendaria pueda darse con los intentos secesionistas catalanes (Garrido, 2019, p. 341-343 citado por Ibid. p. 275).

Por otro lado, sin modificar la Constitución, sería conveniente la reforma de la LOILP y del Reglamento del Congreso para salvar los obstáculos de las tramitaciones parlamentarias (Mallaina, 2009, p. 33). También, sin necesidad de reforma constitucional, se puede abrir este mecanismo a los extranjeros con residencia legal, pues al ser un mecanismo propositivo y no decisorio no se ve afectado por la exclusión que el Art. 13.2

⁸ Bernardo, A. (30 de mayo de 2019) Solo 1 de cada 10 ILP llega a votarse en el congreso. *Civio*. Recuperado de <https://civio.es/2019/05/30/iniciativas-legislativas-populares/> Consultado el 13/06/2021

CE hace de la titularidad del derecho a la participación política del Art. 23 CE a los extranjeros (Muros i Bas, 2007 y Cuesta, 2008, citados por García, 2017a, p. 1048).

Al igual que a nivel estatal, la ILP ha sido recogida también por la normativa de las Comunidades autónomas. La primera comunidad en regularla fue el Principado de Asturias mediante la Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular, apenas tres meses después de la aprobación de la ley a nivel estatal.

Como se ha mencionado en el apartado anterior, son las CCAA las que tienen una posición privilegiada para desarrollar y profundizar en la participación política. De hecho, desde la normativa de algunas CCAA se han superado algunas de las limitaciones presentes en la ley de ámbito nacional y que se podrán tomar como ejemplo para futuras reformas de la LOILP.

Mención expresa merece la regulación dada en Cataluña, mediante la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, por ser la más avanzada en la materia. Esta norma, junto con las reformas del Reglamento del Parlamento catalán, han permitido que el representante designado por la Comisión promotora puede asistir e intervenir en las comparecencias en pleno y comisión sobre su iniciativa, pueda proponer comparecencias de personas y entidades, plantear quejas ante la Mesa sobre la tramitación de la iniciativa y pueden retirar la iniciativa justificando que se ha deformado el propósito por la cual había sido planteada (Expósito, 2017, p. 1007-1008). Otros aspectos que demuestran que estamos ante una buena práctica son la facilitación de los servicios jurídicos del Parlamento a los ciudadanos para la redacción de propuestas (Martínez, 2012, p. 42), las mínimas restricciones materiales (son necesarias 50.000 firmas que en relación a la población que puede impulsarlas implican un bajo porcentaje), menos causas de inadmisibilidad, la posibilidad de impulsar una reforma estatutaria con 300.000 firmas de catalanes con derecho a voto y, conseguidas las firmas, se celebra un debate de totalidad y no de toma de consideración lo que da a las ILP publicidad (García, 2017b, p. 220-235). También se da la posibilidad de ejercer este derecho a los mayores de 16 años y a los extranjeros residentes legalmente en España (Art. 2.2 de Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la ILP de Cataluña) y la posibilidad de recibir un anticipo para los primeros gastos de puesta en marcha de la iniciativa (Art. 17 Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la ILP de Cataluña).

Explicada la ILP, podemos concluir que se trata de un mecanismo también limitativo para las personas y grupos vulnerables. Aunque con él se pueden canalizar propuestas de estos grupos que no recoja ningún partido político, los obstáculos y la falta de eficacia de este mecanismo dificulta que este se pueda consolidar como una vía participativa para estos grupos. Además, las limitaciones de estos mecanismos son similares a las del derecho a sufragio, por lo que no es viable que este mecanismo sea una alternativa para aquellas personas que no puedan ejercer el derecho a voto. Si la regulación estatal se asemejara a la existente en Cataluña sí que la ILP podría ser un mecanismo alternativo para los menores de edad y los extranjeros residentes en España.

2. Comparecencias ante las cámaras legislativas autonómicas.

Uno de los problemas de la ILP, es la dificultad de que los promotores de la misma puedan comparecer en las cámaras legislativas. Esto es debido a que los reglamentos de las cámaras legislativas no recogen la participación de los ciudadanos en los debates parlamentarios. A este problema se ha dado solución, desde los reglamentos de las cámaras legislativas autonómicas, no solo para dar cabida a los promotores de las ILP, sino a toda clase de intereses.

Las comparecencias en sede parlamentaria tienen la finalidad de consultar a personas individuales y/o entidades competentes a las que les vaya a afectar la norma en debate para que aporten su punto de vista, información y asesoramiento (Marco, 1998, p. 223). Está claro que las organizaciones de intereses participan en la toma de decisiones, especialmente mediante el contacto con las élites y la incidencia política, pero interesa que esta actividad sea pública y garantizada por el derecho (Aja y Larios, 1998, p. 80). Establecerla como derecho es la única forma en la que se garantiza que los ciudadanos sean oídos y que se pueda conocer cuáles son los grupos que participan en las decisiones políticas, así como conocer como transcurre la influencia de los grupos con acceso a las élites políticas.

Estos sistemas de comparecencias han sido los reglamentados por las cámaras legislativas autonómicas que son los que nos ayudan a desarrollar este derecho. Pues en el Reglamento del Congreso de los Diputados es difícil encontrar preceptos que puedan favorecer la participación de ciudadanos o entidades, ya que se limitan a prever genéricas comparecencias del gobierno, diferentes autoridades y funcionarios (Castellá, 2013, p. 208). No obstante, atendiendo al Art. 44. 4º del Reglamento del Congreso, se dicta la

comparecencia de “otras personas competentes en la materia a efectos de informar y asesorar a la Comisión”, por lo que a través de este artículo se pueden permitir las comparecencias en Comisión a entidades sociales y ciudadanos, pero no lo hace obligatorio ni tampoco se desarrolla que se entiende por “persona competente”.

Algunos de los reglamentos de las cámaras legislativas que amparan la posibilidad de intervenciones directas en el proceso de elaboración de leyes son: el Parlament de Catalunya, la Asamblea de Extremadura, el Parlamento de Andalucía, las Cortes valencianas, el Parlamento de Galicia y la Junta General del Principado de Asturias. En estos reglamentos se especifican el tipo de entidades que pueden comparecer, cómo se lleva a cabo su comparecencia (generalmente mediante la petición por varios diputados o grupos parlamentarios ante la Mesa de la cámara) y donde y cuando pueden comparecer. (Expósito, 2017, p. 1008 y Castellá, 2013, p. 208-209).

En concreto, atendiendo al Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias de 18 de Junio de 1997, se prevé la comparecencia en las comisiones (Art. 67 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias) de personas o colectivos expertos interesados, entendiendo por estos a las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados, en asuntos que se estén tratando en la Cámara con objeto de presentar asesoramiento o informe. Estas comparecencias serán propuestas por los miembros de la comisión y deberán ser aprobadas por la Mesa a no ser que las pidan dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la comisión.

La posibilidad de la comparecencia de ciudadanos o grupos de intereses en la elaboración de las normas presenta varias ventajas: tiene costes mucho menores que otros mecanismos de democracia directa, muchas de las organizaciones empresariales o sociales tienen una gran predisposición a esta intervención, puede permitir conocer ciertos aspectos de la realidad que se escapan a los políticos, permite conocer el posicionamiento de las asociaciones de antemano que pueden jugar un papel muy importante en la implementación y aceptación de la norma (Aja y Larios, 1998, p. 86-99) y el potenciar esta figura participativa en los parlamentos refuerza la posición del parlamento frente al Gobierno (Castellá, 2013, p. 210).

También se encuentran, aunque en menor medida, inconvenientes. Por un lado, la única presencia de asociaciones en las comparecencias responde más bien a un sistema

de democracia orgánica que de un Estado social y democrático de derecho donde cualquier ciudadano debería poder intervenir en la elaboración de normas (Melero, 2004). Por otro lado, preocupa que, de hacer obligatorias las comparecencias, se caiga en duplicidades y retrasos a la hora de aprobar las leyes (Castellá, 2013, p. 209).

Para los grupos vulnerables, la participación en la elaboración de normas puede suponer la oportunidad para proponer cambios que tengan presentes sus diferentes realidades. Puede ser un mecanismo útil, pero presenta limitaciones como la necesidad de organización colectiva, la falta de generalización en las Cortes Generales y la falta de obligatoriedad. Esto hace que este mecanismo tampoco termine de ser eficaz para las propuestas de los grupos vulnerables.

3. Formulación de quejas ante el defensor del pueblo.

El Defensor del pueblo español es definido como un órgano auxiliar de las Cortes Generales, lo que no le genera una posición de subordinación o dependencia, que se articula de forma independiente para el ejercicio de sus funciones, desarrolladas según su criterio en todos los espacios de la actividad administrativa que considere perjudiciales para el ciudadano, le sean puestos o no de manifiesto (Carballo Armas, citado por De Andrés, 2015, p. 63 y Molina, 2016, p.333).

Esta figura aparece en el Art. 54 de la CE que remite a una ley orgánica para su regulación, que será la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del defensor del Pueblo (en adelante LODP) que lo definen como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendido en el Título I, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración dando cuenta a las Cortes Generales. Su posición en la Constitución y las funciones que se le otorgan muestran como el constituyente cualifica a esta institución “como una importante garantía para asegurar los derechos y las libertades” (De Andrés, 2015, p. 26).

Su elección se realiza tras la aprobación de la propuesta por mayoría simple en la Comisión mixta del Congreso y Senado y la obtención de tres quintas partes de los votos a favor de cada Cámara o, pasado un mes, se realizan nuevas propuestas pudiendo designarse al Defensor con la aprobación por mayoría de tres quintos en el Congreso y mayoría absoluta en el Senado (Art. 2 LODP). El mandato dura cinco años (Art. 3 LODP), aunque en los últimos años la situación de interinidad se ha visto prolongada por la dificultad para llegar a acuerdos. También destacar que el Defensor del Pueblo es

inviolable por las actuaciones realizadas durante el ejercicio de su cargo, incluso una vez deje de ocuparlo, goza de inmunidad durante su mandato estando aforado al tribunal Supremo y se encuentra sometido a un estricto régimen de incompatibilidades.

El defensor del pueblo tiene diferentes funciones. Tiene la legitimación activa para interponer recursos de inconstitucionalidad y recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional (Art. 162.1 a) y b) CE y Art. 29 LODP). Esta potestad puede ser un instrumento por el cual el Defensor acoga las quejas de los ciudadanos, los cuales tienen limitado el acceso al Tribunal Constitucional (Pérez, 2005, p.80). También debe presentar anualmente a las Cortes Generales un informe de la gestión realizada (Art. 32 y 33 LODP). Con este informe se puede dar difusión a las actuaciones administrativas que no son correctas para exhortar a su modificación (Ibid. p. 84). Pero la función más relevante, para el caso estudiado, es la recepción de quejas por parte de los ciudadanos sobre las actuaciones o abstenciones de los poderes públicos. Además de iniciar investigaciones por la presentación de quejas de parte, también puede iniciar investigaciones de oficio.

Las quejas ante el defensor del pueblo son definidas como las actuaciones o abstenciones protagonizadas directa o indirectamente por los poderes públicos que los ciudadanos hacen llegar al defensor por una posible vulneración de derechos constitucionales o de los principios que rigen la actuación de la administración, para que sean investigadas y corregidas o para innovar el ordenamiento por resultar ilegales, irregulares, injustas o consecuencia de mala administración (De Andrés, 2015, p. 285-288).

El procedimiento que siguen las quejas presentadas ante el defensor del pueblo es sencillo, informal y se puede flexibilizar. La persona interesada en presentar una queja puede hacerlo de forma directa sin necesidad de intermediarios; la puede presentar por escrito o por vía telemática. La práctica también ha demostrado que se pueden presentar oralmente (Ibid. p. 290-295). Los aspectos formales que cubrir son mínimos; debe constar el nombre y apellidos, el domicilio, la firma, un contenido fundado sobre la queja y que el plazo de presentación no sea superior a un año desde el momento en que se tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma (Art. 15 LODP). Los escasos requisitos formales buscan favorecer el acceso de los ciudadanos al procedimiento sacrificando algunas garantías en aras de mayor eficacia (Molina, 2016, p. 345).

Además de los pocos y flexibles requisitos, se contemplan situaciones de especial vulnerabilidad para acceder al defensor. Así, se contempla que puedan dirigirse al Defensor del Pueblo todas las personas naturales o jurídicas sin que sea impedimento la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, incapacidad legal o internamiento en un centro penitenciario (Art. 10 LODP). Esta mención expresa a determinados grupos vulnerables favorece el acceso a este mecanismo de participación a personas como menores de edad o extranjeros que tienen limitado el acceso a otros mecanismos de participación. Con ello se busca preservar los derechos de personas que ven reducida su capacidad de actuación para la defensa de derechos e intereses legítimos, asimismo se les proporcionan los medios necesarios para ayudarles a confeccionar sus quejas y se flexibilizan al máximo los requisitos (De Andrés, 2015, p. 293).

Las quejas pueden ser inadmitidas a trámite por ser anónimas, adviertan mala fe, no tengan fundamento o pretensión, cuya tramitación ocasione perjuicios al legítimo derecho de terceras personas o aquellas sobre las que esté pendiente resolución judicial. Las quejas inadmitidas no son susceptibles de recurso (Art. 17.2 y 17,3 LODP).

Admitida a trámite, se debe realizar la investigación pertinente existiendo el deber de colaborar con el defensor en esta investigación (Arts. 19 al 21 LODP). Se debe tener presente que la presentación de una queja ante el Defensor del pueblo no suspende los plazos previstos para recurrir, ni ejecutar el acto (Pérez, 2005, p. 75). La investigación puede finalizar porque no se aprecien indicios de irregularidad o realizando un pronunciamiento que puede adquirir forma de sugerencia, recordatorio, recomendación o advertencia. Estos pronunciamientos no son vinculantes y más que una limitación, suponen la oportunidad de conseguir la cooperación de la administración y proponer nuevos criterios para mejorar su actuación (Pérez, 2005, p. 79 y Molina, 2016, p. 357).

Los resultados de las investigaciones se notificarán a quien haya presentado la queja y a la dependencia administrativa, funcionario o autoridad que haya sido objeto de la investigación (Art. 31 LODP).

La actuación del Defensor y el derecho de los ciudadanos a acceder a la institución no se interrumpe cuando las Cámara estén disueltas o cuando se declaren los estados de excepción o de sitio (Pérez, 2005, p. 78).

Al igual que ocurría con la ILP, las Comunidades Autónomas han establecido defensores del pueblo para actuar a nivel autonómico y defender los derechos y libertades

recogidos en los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad. Hoy en día existe defensor del pueblo en: Galicia, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Navarra, País Vasco, Aragón, Castilla y León y Canarias. Algunas autonomías como el Principado de Asturias o Castilla-La Mancha contaban con esta figura, pero fue suprimida.

La regulación que las autonomías han dado a esta figura es similar a la legislación existente a nivel estatal. No obstante, se han producido tensiones derivadas de la legitimidad entre la defensoría autonómica y la institución estatal (Molina, 2016, p. 329). Por ello, ha sido necesario establecer mecanismos de coordinación y colaboración entre ambas figuras, plasmándose así en la breve Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que regula los mecanismos de colaboración entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas.

La facilidad para el acceso a esta institución derivada de la flexibilidad de sus requisitos y a que se encuentren legitimadas todas las personas independientemente de su edad, capacidad o nacionalidad, hace que este sea un mecanismo útil para canalizar la participación de los grupos vulnerables. No obstante, la imposibilidad de compatibilizar este mecanismo con la vía judicial y que sus pronunciamientos no sean vinculantes, reduce su eficacia para conseguir el cumplimiento de determinadas demandas de los grupos vulnerables.

4. Derecho de petición.

El derecho de petición es un derecho que permite a toda persona, individual o colectivamente, solicitar algo ante cualquier poder público, que está obligado a contestar, sobre cualquier materia de su competencia para la que no exista un procedimiento jurídico y que de su ejercicio no pueda derivarse perjuicio alguno (Rebollo, 2002, p. 91-92). Es preciso no confundir este derecho con otros, a los que da contenido el derecho administrativo, como son el derecho de acción, el recurso o la reclamación administrativa, la solicitud o la denuncia.

Su regulación se basa en el Art. 29 de la CE, que remite a una ley que será aprobada pasados los 23 años de vigencia de la CE con la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición (en adelante LODpet). La propia exposición de motivos habla del carácter residual de este derecho. Esto se debe a que su importancia como derecho de participación es limitada, ya que la participación se articula a través de otros derechos fundamentales y de otras instituciones jurídicas (Álvarez,

2001), como las ILP, las comparecencias o las quejas ante el defensor del pueblo. Esta consideración de residualidad, provoca que no sea un derecho muy extendido y que la doctrina no lo considere como objeto de estudio.

Son titulares de este derecho todas las personas naturales y jurídicas, pudiendo ejercerlo individual o colectivamente (Art. 1 de la LODpet). Esta redacción permite su ejercicio a las personas extranjeras, incapacitadas y a los menores. Los destinatarios son los órganos públicos (Art. 2 LODpet que tendrán la obligación de atenderla y contestar (art 11 LODpet). El Congreso de los Diputados, el Senado y las cámaras legislativas de las CCAA tramitaran las peticiones de acuerdo con sus reglamentos y pueden convocar en audiencia a los peticionarios si lo consideran oportuno (Disposición adicional primera LODpet). A sí mismo, no se puede acudir al Defensor del pueblo bajo este mecanismo (Disposición adicional segunda LODpet).

El objeto de las peticiones puede ser cualquier materia dentro de las competencias del destinatario que no tengan un procedimiento establecido (Art 3. LODpet). Este artículo limita el ejercicio de este derecho a materias que presenten vacíos jurídicos. La formulación de la petición ha de ser por escrito ante cualquier dependencia administrativa o vía telemática indicando la identidad del solicitante (Art 4, LODpet).

Pese a su residualidad, este derecho persigue importantes finalidades. Con su ejercicio se busca que los poderes públicos reparen agravios o corrijan la legislación, atiendan a aspectos que necesitan de regulación, promuevan manifestaciones del bien común por parte de la sociedad para mejorar su entorno, actúa como control parlamentario y puede potenciar la relación entre los parlamentos y los ciudadanos (Rebollo, 2002, p. 87-95; Tudela, 2010, p. 83 y Expósito, 2017, p. 1006).

Como ejemplo cabe destacar la propuesta “Por la democracia directa”, que mediante el derecho de petición, los ciudadanos solicitaron ante sus parlamentos autonómicos que se hiciera uso de su facultad para elevar proposiciones de reforma constitucional a las Cortes Generales para solicitar una reforma constitucional que reconociera el derecho de los ciudadanos a pedir la convocatoria de un referéndum, a decidir sobre la abrogación de un texto legal en vigor o a solicitar una reforma constitucional. Esta propuesta tuvo éxito en Asturias, donde el 24 de mayo de 2014 la Junta General del Principado de Asturias aprobó una proposición de reforma constitucional cuyo objeto era la reforma de los Arts. 87.3, 92 y 166 de la CE, que fue

admitida por el Congreso el 21 de octubre y que desde entonces permanece a la espera del arranque de la tramitación parlamentaria (López, 2019, p.271).

Este derecho puede ser una vía útil para canalizar las pretensiones de grupos vulnerables que estimen que sus derechos no están protegidos, especialmente en momentos de cambio donde puedan aparecer nuevas necesidades. Además, pueden acudir a él menores y extranjeros que están privados de otros mecanismos de participación. No obstante, la escasa práctica de este derecho y su consideración de residual no lo convierte en un mecanismo útil, pero no conviene perderlo de vista.

III. INCLUSIÓN DE LOS GRUPOS VULNERABLES EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Vistos los principales mecanismos de participación reglados en nuestro país y las dificultades de acceso que presentan para ciertos grupos vulnerables, vamos a abordar la importancia de incluirlos en la participación política. Su inclusión es importante porque ayuda en la consecución de la igualdad, evita su exclusión social, contribuye a la legitimación del sistema y, sobre todo, porque varios de los grupos vulnerables tienen reconocido expresamente este derecho.

1. Importancia de la inclusión de los grupos vulnerables en la participación política.

Como hemos visto en el primer apartado de este capítulo la importancia de la participación política reside, especialmente, en su papel legitimador del sistema para lograr la efectiva implantación de las políticas públicas. No obstante, muchas veces se olvida hablar de la participación de las personas y grupos vulnerables, puesto que son entendidas como sujetos de protección más que como titulares de este derecho. Pues bien, para estos grupos la participación juega papeles muy importantes, pues con su participación no solo se contribuye a la legitimación del sistema, sino que se trabaja en la igualdad y se ayuda a abordar situaciones de marginación social.

En relación a la legitimidad, hay ciertos temas, que, aunque sean derrotados electoralmente, no cuenten con representantes o sean considerados poco relevantes, son centrales para un sistema democrático y hay que asegurar su representación. Esto puede ser difícil de determinar porque no hay una fórmula política que permita dictaminar que temas o grupos merecen atención (Pildes, 2004, p. 335-336). Como ejemplos son los temas que involucran a los menores o a los extranjeros, que no tienen representación directa en las cámaras, pero siempre son temas que se encuentran en la agenda política.

Además de contribuir a la legitimación del sistema, la inclusión de los grupos vulnerables contribuye a la consecución de la igualdad en las sociedades. Al considerar a todos los ciudadanos iguales para el ejercicio de la participación, se cumple, por un lado, con los preceptos constitucionales sobre igualdad⁹ y, por otro, se reduce la brecha de la desigualdad (De la Hera, 2017, p. 206 y Coello, 2005, p. 257).

⁹ La igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico (Art. 1 CE), promoción de la igualdad para la integración real y efectiva de los grupos (Art. 9. 2 CE) y todos los españoles son iguales ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna (Art. 14 CE)

Asegurando la igualdad en la participación se contribuye a la movilización de personas que generalmente no han tomado parte en la decisión de los asuntos públicos (Tur, 2010, p.34), muchas veces porque la propia sociedad los ha excluido (EAPN ES, 2011, p. 65) o porque la precariedad o la pobreza no son situaciones de partida óptimas para iniciar una acción colectiva que articule demandas políticas (Serrano, Martín y Castro, 2019, p. 230).

El ejercicio del derecho a participar por estos grupos favorece que puedan desarrollar sus propios recursos en sociedades cambiantes y conseguir cambios significativos en las políticas sociales que se reflejen en su calidad de vida y ayuden en la prevención de situaciones de vulnerabilidad (Julià, 2001, Fresno y Tsolakis, 2010, p. 73 y De la Hera, 2017, p. 210), lo que tiene como finalidad alcanzar la autonomía de todos los miembros de la sociedad independientemente de sus condiciones de partida. De esta manera, los grupos vulnerables perciben que el Estado puede ofrecerles una serie de ventajas lo que contribuye a la convivencia pacífica (Wright y Aguirre, 2015, p. 173) y volviendo al punto de partida, a la legitimidad del sistema.

2. Los grupos vulnerables como titulares del derecho a la participación política.

No solamente se debe trabajar en la inclusión de los grupos vulnerables en la participación política porque juegan un papel importante en la legitimación del sistema, se contribuya a la consecución de la igualdad y a evitar la marginación social, sino porque ciertos grupos vulnerables tienen reconocido expresamente el derecho a la participación política.

Las normas fundamentales y tratados internacionales buscan el equilibrio entre la universalidad de derechos y la particularidad. De esta manera, con la universalidad se asegura el reconocimiento para todos los individuos del derecho de participación en igualdad de condiciones y, con la particularidad, se busca incorporar que todas las personas independientemente de su situación o características puedan ejercerlo (Velasco, 2000, p. 220). Estas dos caras pueden observarse en nuestra Constitución. Por un lado, los derechos de participación recogidos en el Art. 9. 2 y Art. 23 de la CE reconocen la participación en sentido amplio. Por otro lado, algunos preceptos que atienden ciertas situaciones de vulnerabilidad, aunque no la mencionen expresamente (Presno, 2020, p. 55), establecen el reconocimiento del derecho de participación. Como por ejemplo el Art. 49 de la CE relativo a las personas con discapacidad que establece que se les ampara para

el disfrute de derechos del Título I donde se recoge el derecho de participación o, el caso de los emigrantes españoles, para los cuales se establece el reconocimiento y facilidades para el sufragio desde el extranjero (Art 68.5 de la CE). No obstante, la Constitución también recoge a ciertos grupos exclusivamente desde la noción de protección (De Lorenzo y Fernández, 2018, p. 112). Este es el caso de lo referido a la infancia donde en el Art. 39 de la CE solo aparecen como sujetos de protección y no como titulares de derechos.

Este fenómeno también se da en la normativa internacional donde encontramos normas de participación en general, como el Art. 21 en la DUDH o el Art. 25 el PIDCP. Y normas relativas a ciertos grupos vulnerables, creadas debido al proceso de especificación o concreción de los derechos humanos (Trinidad, 2012, p. 61), donde entre su articulado se encuentran preceptos que les reconocen expresamente el derecho de participación.

Con ello vamos a ver como se recoge el derecho a la participación política para los distintos grupos vulnerables en función de algunas de las normativas internacionales y nacionales dedicadas exclusivamente a determinados grupos.

2.1 Derecho de los menores a la participación política.

Los menores de edad son titulares de derechos, aunque se limita su ejercicio en base a su protección y a la protección del interés superior del menor (Aláez, 2007, p. 186). En relación a la participación política, se les reconoce este derecho en base al Art. 12 de la Convención de Derechos del Niño, del 20 de noviembre de 1989, al Art. 21 de la Convención Iberoamericana de Derechos de los jóvenes de 2005 y al Art. 7 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del menor, de modificación parcial del Código civil y de la ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante LOPJM).

Comenzando por los textos internacionales, la Convención de Derechos del Niño de 1989, aunque no define que se entiende por participación de los menores, se configura como uno de sus principios rectores que junto con la protección y la provisión instauran el principio de las “3 Ps” (Bosch, 2010, p. 184 y Novella, 2012, p. 383). De esta forma el Art.12. de la Convención de derechos del Niño instaura dice *1. Los Estados Parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.*

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Con esta Convención se reconocen todos los derechos de los niños y las niñas; es decir, se reconocen tanto los derechos sociales, económicos y culturales, como los derechos políticos (Trinidad, 2012, p. 136).

Otro de los textos donde se dicta expresamente este derecho es en la Convención Iberoamericana de Derechos de los jóvenes de 2005, que entiende por jóvenes todas las personas con una edad comprendida entre los 15 y los 24 años (Art. 1) y en cuyo Art. 21 se dicta: *1. Los jóvenes tienen derecho a la participación política. 2. Los Estados Parte se comprometen a impulsar y fortalecer procesos sociales que generen formas y garantías que hagan efectiva la participación de jóvenes de todos los sectores de la sociedad, en organizaciones que alienten su inclusión. 3. Los Estados Parte promoverán medidas que, de conformidad con la legislación interna de cada país, promuevan e incentiven el ejercicio de los jóvenes a su derecho de inscribirse en agrupaciones políticas, elegir y ser elegidos. 4. Los Estados Parte se comprometen a promover que las instituciones gubernamentales y legislativas fomenten la participación de los jóvenes en la formulación de políticas y leyes referidas a la juventud, articulando los mecanismos adecuados para hacer efectivo el análisis y discusión de las iniciativas de los jóvenes, a través de sus organizaciones y asociaciones.*

Al igual que este derecho se recoge a nivel internacional, la noción de participación de los menores se ha plasmado en nuestra legislación nacional. En nuestra Constitución, los menores fueron incorporados a los derechos y libertades constitucionales en calidad de hijos, a través del Art. 39 CE, estableciendo una construcción social de los menores como ciudadanos del futuro (Ramiro, 2016, p. 123). Es en el Art. 48 CE donde se establece que los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud. No obstante, será a través de LOPJM donde, por vez primera, los menores son declarados sujetos de derecho independientes y se les da reconocimiento pleno de la titularidad de derechos y de una capacidad de obrar limitada (Aláez, 2007, p. 186) o progresiva (Ramiro, 2016, p. 123 y Reverte, 2015, p. 239), marcándose en su Art. 7 el Derecho de participación, asociación

y reunión que dicta: *1. Los menores tienen derecho a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, así como a una incorporación progresiva a la ciudadanía activa. Los poderes públicos promoverán la constitución de órganos de participación de los menores y de las organizaciones sociales de infancia y adolescencia. Se garantizará la accesibilidad de los entornos y la provisión de ajustes razonables para que los menores con discapacidad puedan desarrollar su vida social, cultural, artística y recreativa.* En su apartado dos se establece el derecho de asociación y en el apartado tres el derecho de reunión y manifestación.

En consecuencia, con estos artículos se dicta expresamente el derecho de los menores a la participación política y, aunque tengan una capacidad de obrar limitada, su capacidad para la participación en la orientación política presenta “unas posibilidades de gradación tan grandes como la propia gradación de la madurez del menor” (Aláez, 2003, p. 48). Así, aunque se establezca la participación plena a partir de la mayoría de edad, no se debe usar el criterio de la minoría de edad como regla restrictiva para restringir los derechos de participación (Presno y Villaverde, 2017, p.23), pudiendo usarse el criterio de madurez sobre criterios de edad para poder ejercer este derecho.

La extensión del ejercicio del derecho de participación política a los menores en base al criterio de madurez es un debate presente actualmente. Esto se observa en que varios países de nuestro entorno han rebajado la edad electoral, en Austria, Malta y Escocia se puede votar a partir de los 16 años; en Grecia a partir de los 17, en Alemania se permite votar a partir de los 16 años en las elecciones locales y en las regionales en cuatro de sus regiones; en Bosnia, Croacia, Eslovenia y Serbia se puede votar a partir de los 16 años si se cuenta con contrato de trabajo, en Hungría a partir de los 16 años si están casados. En España, este debate se presenta de la mano de varios agentes políticos, como el Consejo de la Juventud y partidos políticos como Esquerra Republicana de Cataluña, Podemos o Más País que proponen rebajar la edad electoral a los 16 años. En concreto, en octubre de 2020 se rechazó en el Senado una propuesta de modificación de la LOREG en este sentido. Los principales argumentos a favor de esta propuesta se basan en argumentos de legitimidad, a mayor cantidad de participación más representatividad; en que la participación ayudara a los jóvenes a definir su lugar y papel en la sociedad, fomento de la participación (Presno, enero 2019), obligar a los partidos políticos a reconocer y hacer propuestas sólidas para los jóvenes, equilibrio electoral entre los jóvenes y más mayores y coherencia entre los derechos políticos y otras responsabilidades

(responder penalmente, poder elaborar testamento, emanciparse, trabajar, manifestarse, asociarse...).

Reconocido el derecho de participación política de los menores, también, al marcarse en la Convención “órganos adecuados” y en la LOPJM “constitución de órganos de participación de los menores”, se establece la importancia y necesidad de desarrollar mecanismos concretos de participación para los menores. Así la participación de los menores en la vida pública debe promoverse por una razón jurídica, porque así se ha establecido en la norma y también porque trae numerosos beneficios para la infancia como la consecución de derechos, diseño de políticas de infancia acordes a la realidad y construcción de una ciudadanía democrática (Bosch, 2010, p. 188 y Trilla y Novella, 2011, p. 25).

2.2 Derecho de las personas con discapacidad a la participación política.

Las personas con discapacidad son titulares de derechos, aunque no siempre se ha posibilitado su ejercicio justificándose en la incapacidad. Pero, presentar una discapacidad, especialmente en el caso de discapacidades intelectuales, no implica incapacidad para el ejercicio de derechos. Esto dependerá mucho del grado de discapacidad de cada persona, lo que exige un análisis individualizado, porque no se pueden marcar generalidades a un colectivo tan heterogéneo como es el de la discapacidad intelectual.

En concreto, son titulares del derecho a la participación política en base al Art. 29 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 (en adelante CDPD) y al Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (en adelante RDL 1/2013).

Comenzando por el texto internacional, la CDPD, supera el sistema médico rehabilitador que predominaba en los años anteriores dando paso a un nuevo modelo social o sistema de apoyos (León, 2014, p. 184). Uno de los objetivos de esta Convención es la participación plena y efectiva de estas personas en la sociedad (Trinidad, 2012, p. 159). Así, esta Convención recoge el derecho a la participación política de las personas con discapacidad en su Art. 29 que dicta: *Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:* a) *Asegurar que las personas con*

discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante: i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar; ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda; iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar; b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas: i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos; ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones. Con esta redacción la Convención desarrolla un concepto amplio de participación política (León 2014, p. 174). Además, los temas relativos a la inclusión de las personas con discapacidad en la vida pública son los más tratados por el Comité de Expertos que vela por el cumplimiento y desarrollo de la Convención (Lidón, 2017, p. 64).

Antes de la ratificación de la CDPD por España en 2008, España ya recogía la titularidad de derechos de las personas con discapacidad. De esta forma, el Art. 49 de la CE relativo a las personas con discapacidad establece que se les ampara para el disfrute de derechos del Título I donde se recoge el derecho de participación. Además, ya existía legislación que les reconocía este derecho. En concreto, cabe mencionar la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, norma derogada en 2013 que recogía en su disposición final quinta que en el plazo de dos años se debían establecer las condiciones

de accesibilidad y no discriminación en la participación política y en los procesos electorales. Entre otras normas relativas a personas con discapacidad, cabe destacar la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Es en este último texto, en sus Arts. 53 y 54, donde se dicta el derecho a participar en la vida política y pública que dictan: *Art. 53. Derecho de participación en la vida política: Las personas con discapacidad podrán ejercer el derecho de participación en la vida política y en los procesos electorales en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos conforme a la normativa en vigor. Para ello, las administraciones públicas pondrán a su disposición los medios y recursos que precisen. Art. 54. Derecho de participación en la vida pública. 1. Las personas con discapacidad podrán participar plena y efectivamente en la toma de decisiones públicas que les afecten, en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos. Para ello, las administraciones públicas pondrán a su disposición los medios y recursos que precisen. 2. Las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas, y sus familias, a través de sus organizaciones representativas, participarán en la preparación, elaboración y adopción de las decisiones y, en su caso, de las normas y estrategias que les conciernen, siendo obligación de las administraciones públicas en la esfera de sus respectivas competencias promover las condiciones para asegurar que esta participación sea real y efectiva. De igual modo, se promoverá su presencia permanente en los órganos de las administraciones públicas, de carácter participativo y consultivo, cuyas funciones estén directamente relacionadas con materias que tengan incidencia en esferas de interés preferente para personas con discapacidad y sus familias. 3. Las administraciones públicas promoverán y facilitarán el desarrollo de las asociaciones y demás entidades en que se agrupan las personas con discapacidad y sus familias. Asimismo, ofrecerán apoyo financiero y técnico para el desarrollo de sus actividades y podrán establecer convenios para el desarrollo de programas de interés social.*

Además de reconocerles el derecho, como ocurría en el caso anterior con la infancia, se establece, tanto en la CDPD como en el RDL 1/2013 la necesidad de “constituir organizaciones de representación” y su “presencia en los órganos de participación”. En consecuencia, el mismo RDL 1/2013 establece en su Art. 55 el establecimiento de un Consejo Nacional de la Discapacidad.

2.3 Derecho de las minorías nacionales a la participación política.

Los miembros pertenecientes a minorías nacionales también son titulares del derecho de participación, en base a la lectura conjunta del Art. 25, relativo a la participación política, y el Art. 27, relativo a la existencia de minorías del PIDCP (Martí, 2018, p. 138). También, de manera más concreta, se les establece este derecho en la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de Naciones Unidas de 1992 y en el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa.

En la Declaración de Naciones Unidas se les reconoce este derecho en base al Art. 2.2 y 2.3 que establecen *2. Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública. 3. Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de toda manera que no sea incompatible con la legislación nacional.* Y en el Convenio Marco del Consejo de Europa en base al Art. 15 que dicta: *Las Partes establecerán las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, así como en los asuntos públicos, en particular los que les afecten.*

No obstante, aquí el problema reside en lo que desde el Estado quiera considerarse por minoría nacional. Así, mientras en España podríamos encontrar un importante número de minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, desde el Estado solo se reconoce como minoría a la etnia gitana (Ruiz, 2014, p. 60). En esta línea, ante el Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, España argumenta que hace los esfuerzos necesarios para garantizar la igualdad e inclusión de la población gitana y que existe en nuestro país un importante marco normativo para asegurar la igualdad entre todos sus ciudadanos y evitar la discriminación¹⁰. En consecuencia, se carece de una norma relativa a la protección y derechos de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas. Podemos atender al Capítulo III del Título II de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social

¹⁰ Comentarios del Gobierno de España a la Quinta Opinión del Comité Consultivo sobre la implementación del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales por España. GVT/COM/V(2020)004 Recuperado de: <https://www.coe.int/en/web/minorities/spain> Consultado el 27/05/2021

donde se recogen medidas para la aplicación del principio de igualdad de trato con relación al origen racial o étnico, pero entre el articulado no encontramos ninguna norma donde se ponga de relieve el derecho de estas personas a la participación política.

Esto puede deberse a que el acercamiento de posturas entre la población de etnia gitana, única minoría reconocida por España, y la administración pública no ha sido sencillo. Su acercamiento es fruto de un largo recorrido histórico, pues debido a la importancia que este grupo le da a su familia, sus tradiciones y por su historia de discriminación y marginación no ha sido fácil lograr su participación en asociaciones ni en la propia administración (Cortés, 2020, p. 16-20). Finalmente, fruto de este acercamiento se institucionalizó en 2005 el Consejo Estatal del Pueblo Gitano, siendo el principal órgano de cooperación entre la administración general del Estado y la etnia gitana.

2.4 Derecho de las mujeres a la participación política.

Las mujeres son titulares del derecho a la participación política. Esta afirmación, aunque pueda parecer obvia en nuestro contexto actual, ha sido el fruto de largas reivindicaciones históricas y de la secuencia de varios instrumentos jurídicos que han recogido este derecho específicamente o han hecho énfasis en la igualdad y no discriminación por razón de género.

Así, el derecho de las mujeres a la participación política aparece recogido, entre otros, en la Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer de 1952, en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 y, entre la numerosa normativa nacional, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Comenzando por los textos internacionales, la Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer en sus primeros artículos se reconocen los derechos de la mujer a votar, ser votada y a ocupar cargos públicos en igualdad de condición con los hombres. De esta forma, se pone de relieve el derecho a la participación política de las mujeres, siendo este el primer instrumento jurídicamente vinculantes sobre los derechos de las mujeres (Trinidad, 2012, p. 145). También la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, recoge este derecho en base principalmente a su Art. 7 que establece: *Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública*

del país y, en particular, garantizarán, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas. b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales. c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

A nivel nacional, es destacable la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En esta norma no aparece ningún artículo donde se dicte expresamente que se reconoce el derecho y ejercicio de la participación política por parte de las mujeres. Pero en su Preámbulo se establece que para el alcance de la igualdad efectiva es preciso trabajar en la participación política en todos sus niveles y son varios los artículos que buscan incidir en ella. Por ejemplo, el Art. 16 hace referencia a buscar el equilibrio entre mujeres y hombres en los nombramientos de los cargos de responsabilidad de los poderes públicos, los Arts. 52, 53 y 54 buscan el equilibrio entre mujeres y hombres en Administración General del Estado y los organismos vinculados a ella y mediante la disposición adicional segunda se establece la reforma de la LOREG que implicó el establecimiento de las cuotas por sexo en las candidaturas a las elecciones, lo que sin duda ha facilitado la inclusión de las mujeres en los órganos de representación. De igual manera, también se establece en su Art. 78 la Creación del Consejo de Participación de la Mujer como mecanismos para la participación política de las mujeres.

2.5 Derecho de las personas migrantes a la participación política: emigrantes españoles e inmigrantes en España.

Al observar, en el primer punto de este trabajo, los límites que presentaba el derecho a sufragio, vimos como la nacionalidad se erigía como una de las limitaciones para su ejercicio, pero que en los últimos años había entrado en juego la residencia. Pues esta confrontación entre nacionalidad y residencia se encuentra también para el reconocimiento del derecho a la participación política, pues, aunque una persona se encuentre fuera del territorio del que es nacional no pierde sus derechos políticos en su Estado nacional ni carece de ellos en el estado donde se encuentre.

2.5.1 Derecho a la participación política de los españoles en el extranjero

Los derechos políticos acompañan a los españoles que se trasladan al extranjero. En este sentido, la propia Constitución recoge en su Art. 68. 5 que se facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio. Más en concreto, los derechos de participación política de los españoles en el extranjero se sitúan en el Capítulo I del primer título de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de ciudadanía española en el exterior, donde se recoge en su Art. 4 el derecho a ser elector y elegible, en su Art. 6 el derecho de petición, en su Art. 7 el derecho a acudir al defensor del pueblo, en su Art. 9, 10 y 12 el derecho a participar en órganos consultivos de emigración y consejos de residentes españoles en el exterior y en su Art. 15 el derecho de asociación en el exterior.

La participación política de los nacionales de un Estado desde el extranjero les permite satisfacer sus necesidades en términos de representación, conocer sus derechos como emigrantes, sentirse protegidos e incluso salvar las limitaciones que tengan para participar en el país receptor (Katsiaficas, 2014, citado por Martínez, 2017, p. 32).

No obstante, pese a reconocerse los derechos de participación política de los emigrantes españoles, su derecho a votar se ha visto limitado con la reforma de la LOREG de 2011. De este modo, con la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la LOREG se reformó el procedimiento para votar desde el extranjero que tuvo como consecuencia la caída de la participación electoral al establecer un proceso complejo y poco efectivo. Esto fue debido a que se generalizó la necesidad de expresar la voluntad de votar (el conocido voto rogado), los plazos para votar por correo desde el extranjero se redujeron drásticamente y se excluyó a los españoles electores residentes en el extranjero de las elecciones locales (Pauner, 2007, p. 180 y García, 2012, p. 267).

Por consiguiente, los emigrantes españoles tienen reconocido el derecho a la participación política, pero su ejercicio se ha visto limitado con las últimas reformas de la ley electoral. No obstante, siguen teniendo a su disposición órganos donde canalizar sus demandas, como son el Consejo General de la Emigración o los consejos de residentes españoles en cada país de destino de los emigrantes.

2.5.2 Derecho a la participación política de los inmigrantes en España.

Atendiendo a la CE, el derecho de participación política de los inmigrantes en España queda restringido al establecerse en el Art. 13 CE que solamente los españoles

son titulares de los derechos reconocido en el Art. 23 CE, salvo que se establezca por un tratado los derechos de sufragio en elecciones locales. No obstante, los inmigrantes en España tienen derecho a la participación política dependiendo de su situación jurídico-administrativa y también de su país de procedencia. Así, algunos tienen reconocido el derecho a sufragio activo y pasivo en las elecciones locales si España ha suscrito convenios con sus países de origen y todos, independientemente de su situación, pueden participar en asociaciones (Bermúdez y Escrivá, 2016, p. 308).

Más en concreto, atendiendo a la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, estos tienen derecho a la participación política en base al Art. 6 que dicta: *1. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley. 2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación. 3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos. 4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.* De igual manera el Art. 8 establece el derecho de asociación en las mismas condiciones que los españoles y el Art. 11. establece su derecho a sindicarse o a afiliarse en organizaciones profesionales y el derecho a huelga en las mismas condiciones que los españoles.

En conclusión, los inmigrantes tienen reconocido el derecho a la participación política. Además, recordamos que pueden acudir al defensor del pueblo y ejercer el derecho de petición, pero no se les reconocen en la ley mecanismos concretos para ellos.

Vista la importancia de la inclusión de los grupos vulnerables en la vida pública y que, además, tienen reconocidos expresamente los derechos de participación política en base a distinta normativa específica para sus grupos, tanto a nivel internacional y nacional, es preciso disponer de los mecanismos adecuados para canalizarla.

IV. NUEVOS MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS GRUPOS VULNERABLES

Reconocido, en distinta normativa, el derecho de participación política a los distintos grupos vulnerables, esta participación no se logra de manera espontánea, sino que se requiere de mecanismos específicos para que estos grupos logren articular sus demandas en base a sus necesidades y posibilidades. En este sentido, queda mucho por hacer, pero ya son varios los ejemplos donde se instauran mecanismos concretos para articular la participación de determinados grupos.

Por consiguiente, en este apartado se recoge la necesidad de contar con estos mecanismos específicos y se exponen algunos de los ya existentes, no sin antes exponer la importancia del asociacionismo y la incidencia política, que ha jugado un papel muy importante a la hora de institucionalizar demandas de los grupos vulnerables.

1. Asociacionismo e Incidencia Política.

Una de las formas que puede tomar la participación política es a través de la participación en diferentes asociaciones. Un tejido asociativo fuerte donde se representen varios intereses es imprescindible para el desarrollo democrático (Fresno y Tsolakis, 2010, p. 136). Pese a la desafección política existente en la sociedad desde hace varios años, las tasas de asociacionismo se han incrementado, especialmente en aquellas asociaciones de defensa de los derechos humanos y en las ONGs (Morales, 2005, p. 62). Además, muchas de las reivindicaciones surgidas en los últimos años con los nuevos movimientos sociales ya habían sido planteadas o denunciadas por entidades del tercer sector (De la Riva, 2014, p.9).

Estas asociaciones realizan diferentes actividades: captación de fondos o voluntarios, actividades de sensibilización, atención directa a situaciones de necesidad y, el que nos ocupa en este apartado, influencia en los procesos de toma de decisiones o incidencia política. En España, formalmente no se establecen consultas durante el procedimiento legislativo para conocer las valoraciones y demandas de entidades del tercer sector, sino que estas consultas han venido realizándose informalmente, siendo común que desde los grupos parlamentarios se busque la opinión de las organizaciones sociales afectadas o expertas en la materia y que incluso estas se acerquen a los mismos para expresar su opinión o hacer sugerencias (Tudela, 2010, p. 79-80). En los últimos años, sí que a través de las comparecencias en los parlamentos este proceso ha venido

institucionalizándose, también desde las propias organizaciones se clama por ampliar su participación en los procesos de toma de decisión. Esto es debido a que, cada vez más, las asociaciones son un actor clave para proporcionar información imprescindible al sector público para planificación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y por tanto no pueden quedarse al margen (Marco 1998, p. 222 y Fresno y Tsolakis, 2010, p. 139). En consecuencia, muchas han sido las organizaciones empresariales, laborales y sociales que han fortalecido sus estructuras de interlocución con los poderes públicos (De la Riva, 2014, p. 49).

Para el desarrollo de la incidencia política es necesario que las organizaciones, además de cumplir con la tarea que tengan encomendada, conozcan los procesos legislativos, los mecanismos de participación y cuenten con estructuras y conocimiento para relacionarse con la administración. Solo así podrán incidir eficazmente en los procesos de toma de decisiones, realizar propuestas y mostrar su oposición ante mecanismos o normas de exclusión del grupo que protegen (Julià, 2011). En definitiva, deben reafirmarse como sujeto político, pues inciden en la vida de las personas, en la satisfacción de sus necesidades y en el ejercicio de sus derechos (De la Riva, 2014, p.59).

Las asociaciones son un mecanismo relevante para ejercer la participación política. Por tanto, desde estas no solo cabe ejercer este derecho sino promoverlo. Internamente deben favorecer las condiciones para su ejercicio mediante la integración de las personas que forman parte de la asociación, la eliminación de barreras, el conocimiento de los fundamentos y mecanismos para la participación (Pires, 2014, p. 87). Y, por supuesto, para el planteamiento de nuevos mecanismos de participación para los grupos vulnerables.

2. Hacia la construcción de mecanismos de participación política para los grupos vulnerables.

Plasmado el derecho a participar de diferentes grupos vulnerables, y vistas algunas de las limitaciones de los mecanismos de participación tradicionales, es el momento de construir nuevos mecanismos de participación adecuados para que todas las personas, independientemente de su situación o características, contribuyan con su voz en las decisiones públicas.

Además de porque así se requiere al reconocer el derecho de participación, nuevos mecanismos de participación son necesarios debido a la desafección política generada

por la desconfianza en las instituciones y en los representantes políticos, la presencia de nuevos problemas que requieren nuevas soluciones, ya que las anteriores se han mostrado ineficaces (Serrano, Martín y Castro, 2019, p. 229), y porque la única forma que tienen los grupos vulnerables de conseguir su protección jurídica es mediante derechos especiales de representación y autogobierno (Velasco, 2000, p. 218).

Existen diferentes mecanismos para incluir a los grupos vulnerables en el escenario político: presupuestos especiales, elementos de discriminación positiva, reeducar en derechos humanos... (Wright y Aguirre, 2015, p. 171-172), pero lo que aquí proponemos es la creación de mecanismos donde determinados grupos vulnerables se puedan reunir, dar voz a sus necesidades y articular sus demandas.

Estos pueden adquirir diferentes formas y estructuras, pero sí que es conveniente que cumplan una serie de características para hacer de ellos mecanismos útiles y eficaces. Como por ejemplo que trabajen el empoderamiento de las personas, conozcan a las personas que van a participar en ellos y sus condiciones, sean flexibles y tengan reconocimiento y permanencia en el tiempo.

En primer lugar, es importante que desde estos nuevos mecanismos se trabaje en el empoderamiento de las personas pertenecientes a los grupos vulnerables, que se les de voz y no se hable por ellas, que sean ellas las protagonistas en la construcción de los nuevos mecanismos (EAPN ES, 2011, p. 67; De la Riva, 2014, p. 26 y Serrano, Martín y Castro, 2019, p. 233).

Para favorecer el empoderamiento es preciso conocer a las personas que van a participar en el mecanismo y desde que condiciones lo hacen. Es importante conocer las limitaciones y oportunidades de cada grupo para buscar su participación (Tur, 2010, p. 34 y De la Hera, 2017, p. 206). Igualmente, es necesario conocer las situaciones de las que parten para no crear un discurso vacío y no pretender enmascarar las difíciles situaciones de algunos grupos (EAPN ES, 2011, p. 14 y Suso, 2014, p. 72).

Para asegurar la participación de la mayoría de las personas, independientemente de su situación, es preciso configurar estructuras flexibles que se abstengan de regular y procedimentar todo para asegurar las distintas acomodaciones a las necesidades y al tiempo (Pildes, 2004, p. 348 y Tur, 2010, p. 29).

Finalmente, estos nuevos mecanismos deben tener reconocimiento por parte del poder público, para que sus demandas lleguen a ser tenidas en cuenta, y es preciso que estos no se basen en reuniones o consultas puntuales, sino en sistemas que permanezcan en el tiempo y generen un diálogo continuo (Fresno y Tsolakis, 2010, p. 145 y Quispe, 2019, p. 245).

Para conseguir el desarrollo de nuevos mecanismos de participación, que cumplan las características presentadas, es necesario recorrer un largo camino ya que los espacios de participación en el primer entorno de sociabilización; colegios, entidades que los ayudan, residencias de ancianos... de determinados grupos vulnerables son escasos (De la Hera, 2007, p. 208). Lo que requiere en primer lugar incentivar la participación en estos entornos de sociabilización, siendo estos donde se les enseñen las habilidades necesarias para la participación social (De la Riva, 2014, p. 39). En este sentido, se pueden aprovechar las ventajas de las nuevas tecnologías, como en el Parlamento vasco donde ha funcionado un programa que invitaba a los debates parlamentario en base a los intereses previamente declarados de los agentes sociales (Tudela, 2010, p. 80). Por otro lado, es preciso trabajar en derribar barreras sociales para romper estigmas, el aislamiento o incluso la vergüenza (Quispe, 2019, p. 246 y Serrano, Martín y Castro, 2019, p. 230) y superar la resistencia al cambio por parte de los que ejercen el poder (Julià, 2011; EAPN ES, 2011, p. 14 y Serrano, Martín y Castro, 2019, p. 228).

Ya son varios los mecanismos que han superado estos retos estableciéndose de forma permanente y con reconocimiento desde los poderes públicos han dado voz a las personas pertenecientes a determinados grupos vulnerables.

3. Nuevos mecanismos de Participación política de los grupos vulnerables

Los nuevos mecanismos creados atienden a formas de democracia participativa donde se ofrece a un conjunto específico de personas, relacionada con el grupo vulnerable o pertenecientes a él, la posibilidad de conocer, incidir y contribuir a transformar la voluntad del poder público y de las políticas públicas (Tur, 2010, p. 21). Por consiguiente, en este apartado se van a exponer algunos de estos mecanismos. Existen muchos otros como el Consejo de la Juventud a nivel nacional, el Consejo estatal de Personas Mayores... pero aquí vamos a abordar los relacionados con los grupos que han sufrido mayor discriminación o que presentan más limitaciones para ejercer el derecho que tienen expresamente reconocido de participación.

3.1 Consejos locales de infancia y adolescencia.

Los consejos locales de infancia son una propuesta del pedagogo Francesco Tonucci que reivindica la necesidad de transformar las ciudades para tomar la mirada de la infancia y no perder el punto de vista de ningún ciudadano (Novella, 2015, p. 66). En consecuencia, se entienden estos consejos como un espacio de participación donde reunir a los menores de la localidad para hablar, reflexionar y hacer propuestas sobre los aspectos de su ciudad que consideren mejorar (Trilla y Novella, 2011, p.32-33).

Estos consejos se dan en los municipios por ser la administración más próxima y accesible para los menores. Además, es más sencillo transformar el entorno más cercano, aunque no se debe perder de vista las oportunidades nacionales y globales (Bosch, 2010, p. 191). No obstante, esta experiencia también se puede encontrar en el ámbito autonómico. Por ejemplo, Cataluña mediante su Ley 14/2010, de 27 de mayo de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia de la Comunidad autónoma de Cataluña, insta a las corporaciones locales a establecer órganos regulados mediante reglamento para dar la oportunidad a los menores de participar en la política local (Art. 27) y establece que se compone un Consejo Nacional de los Niños y Adolescentes de Cataluña cuyas funciones y composición se regulará por reglamento (Art. 27. 3). Otra autonomía que prevé la creación de estos consejos es la Comunidad de Madrid mediante la Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid. En concreto, establece que estos consejos contarán, con carácter obligatorio y permanente, con una comisión de participación cuyas funciones son: fomentar la participación de los menores, contribuir al desarrollo comunitario, orientar la acción de los menores e impulsar el aprendizaje de pautas democráticas.

Con esta legislación autonómica se empieza a concretar las características de los consejos y algunas de sus funciones. Pero, para más concreción, es necesario atender a los reglamentos desarrollados a nivel local. Son varios los municipios que ya desarrollan esta práctica. En concreto vamos a exponer el reglamento desarrollado por Laviana y por Mieres, ambos municipios asturianos.

Laviana regula el consejo municipal de la infancia y adolescencia mediante reglamento desde 2007 a través del área de Servicios Sociales del Ayuntamiento¹¹. En el preámbulo de su reglamento se recoge la importancia de protección y participación de los menores y enumera diferentes leyes en las que se apoya, especialmente la LOPJM y la Convención de Derechos del Niño. Después, mediante 11 artículos enmarcados en diferentes capítulos, se concreta el funcionamiento y composición del consejo. Para su composición (Art. 4) se cuenta con una presidencia que será ostentada por el alcalde del municipio, un secretario y varios vocales donde se incluye: un representante de cada asociación de padres y madres de alumnos, un representante del centro de salud, un representante de cada colegio e instituto del municipio, técnicos del ayuntamiento, un representante de cada grupo político municipal, un representante de UNICEF y un grupo de menores representantes. La elección de estos últimos se desarrollará de manera democrática en sesiones de trabajo previas a cada consejo entre los menores del municipio, pudiendo variar en número y persona en función del tema a tratar. Es requisito que los menores que acudan al pleno del consejo presenten la conformidad de sus padres o tutores. Las reuniones del consejo se celebrarán de forma ordinaria cada tres meses pudiendo celebrar reuniones extraordinarias (Art. 9). También se pueden establecer comisiones de trabajo (Art 10). Entre las funciones del consejo se encuentra el ofrecer a los menores un cauce de participación y que el Plan Municipal de atención a la infancia y adolescencia se elabore en el seno del consejo.

Mieres regula su consejo local de infancia y adolescencia desde 2016 a través de una redacción de estatutos aprobados por el pleno del consistorio¹². Estos constituyen 16 artículos donde se establece la definición, funciones y partes del consejo. De esta manera, establece que el consejo se compondrá por (Art. 4) : un presidente que será el alcalde, un secretario sin voto, un representante de cada grupo político municipal, un alumno de cada centro de educación primaria y secundaria, un alumno del centro de educación especial, un representante de las asociaciones de madres y padres de cada colegio, instituto y del centro de educación especial, un representante de cada centro educativo, técnicos del

¹¹ Reglamento del Consejo Municipal de la Infancia y Adolescencia del ayuntamiento de Laviana: <https://www.ayto-laviana.es/documents/1896804/4077597/Reglamento+Consejo+Infancia.pdf/04126442-3a95-44c4-918f-df3b5bc6fdea> Consultado el 05/06/2021

¹² Acuerdo Plenario de 22 de diciembre de 2016 por que se aprueban los Estatutos del Consejo Local de Infancia y Adolescencia del Conceyu de Mieres. Recuperado de <https://www.mieres.es/areas-municipales/juventud-e-infancia/consejo-de-infancia-y-adolescencia/> Consultado el 05/06/2021

ayuntamiento, un representante de UNICEF y un representante del Observatorio de Infancia del Principado. La elección de los menores se hará de forma democrática en sus centros de estudio, debiendo presentar la conformidad de sus padres o tutores para participar (Art. 5). Las funciones establecidas son informar al ayuntamiento sobre problemas y necesidades de la infancia y conocer las propuestas del ayuntamiento en este sentido (Art. 10). Se establece que se realizará una reunión ordinaria cada tres meses pudiendo celebrar sesiones extraordinarias.

Observada ambas regulaciones municipales, se observa que los consejos locales de infancia y adolescencia se pueden regular de forma sencilla y en base a diferentes criterios y necesidades o características del municipio. Por ejemplo, en Laviana, al tratarse de un municipio más pequeño, prevé la elección directa entre los menores del concejo. Por otra parte, Mieres, al ser de mayor tamaño, prevé la elección de los menores en sus centros educativos. Ambos coinciden en la necesidad de reunirse periódicamente varias veces al año. En ambas regularizaciones se puede observar el importante peso de participación de los adultos o que faltan criterios para determinar cómo serán las votaciones, establecimiento de mayorías... No obstante, es destacable como busca conformar cauces de participación para los temas de los menores, pues en ambos órganos participan directamente responsables municipales que son los que pueden materializar a través de reglamentos del ayuntamiento o proposiciones en el pleno las ideas y reflexiones extraídas de este órgano. Igualmente es importante señalar como en el municipio de Laviana se prevé que el plan Municipal de atención a la infancia y adolescencia se elabore en el seno del consejo, siendo esta la principal normativa que afectara a la infancia en su entorno más próximo.

Con este ejemplo vemos como a nivel municipal el derecho de los menores de edad a la participación política se hace eficaz. Estos consejos pueden buscar su ampliación a nivel autonómico y pueden presentarse como importantes herramientas para canalizar la participación política de los menores y como mecanismo que supera las limitaciones que tiene este colectivo para la participación política, que por su edad no pueden ni votar ni participar en la iniciativa legislativa popular.

3.2 Consejo Nacional de la Discapacidad.

Con relación a las personas con discapacidad, encontramos en España el Consejo Nacional de la Discapacidad regulado en base al Art. 55 del Real Decreto Legislativo

1/2013 y el Real Decreto 1855/2009, de 4 de diciembre, que lo desarrolla. Estas normas lo definen como el órgano colegiado interministerial, de carácter consultivo, en el que se institucionaliza la colaboración del movimiento asociativo de las personas con discapacidad y sus familias y la Administración General del Estado, para definir y coordinar las políticas públicas que garanticen los derechos de las personas con discapacidad.

Este órgano se crea en 2004, antes de la elaboración de la CDPD, gracias a las movilizaciones de las organizaciones representantes de las personas con discapacidad y sus familias que pedían mayor inclusión de estas personas en la vida pública. Gracias a su actuación se crea y se establece este órgano mediante el Real Decreto 1865/2004, de 6 de septiembre, que regula el primer Consejo Nacional de la Discapacidad. Debido a la necesidad de introducir algunas modificaciones se crea una nueva normativa en 2007 y otra en 2009, siendo esta última la actual reguladora de este órgano. Este reglamento regula básicamente las funciones y composición del órgano. Actualmente este órgano se encuentra adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Las funciones de este órgano (Art. 2 RD 1855/2009) son: la promoción de los principios y líneas básicas de política integral para las personas con discapacidad; presentar iniciativas y formular recomendaciones en relación con planes, programas de actuación o fondos relativos a las personas con discapacidad; emitir dictámenes e informes preceptivos no vinculantes sobre proyectos normativas relacionadas con sus funciones; promover acciones de recopilación, análisis, elaboración y difusión de información e investigación en el ámbito de la discapacidad; hacer el seguimiento en España de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos de las personas con discapacidad e informar, asesorar y formular propuestas sobre materias que les resulten de especial interés. Vistas sus funciones no cabe duda de que se le atribuyen importantes funciones, especialmente las relativas a asesoría sobre normas relacionadas con discapacidad. Además de que se exige informe preceptivo en los proyectos o iniciativas relacionados con sus funciones, aunque no se especifica ninguna norma o proyecto en concreto sobre la que es necesario pedir estos informes.

Relativo a su composición (Art. 3 y ss. RD 1865/2004), se compone por la presidencia, ejercida por la persona titular del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030; tres vicepresidentas; 44 vocalías, de las cuales la mitad corresponden a diferentes

departamentos de la administración del Estado y la otra mitad a asociaciones representativas del ámbito estatal de los diferentes tipos de discapacidad¹³; cuatro asesores expertos y la secretaría. Desarrollan su funcionamiento a través del Pleno, de la Comisión Permanente, de la Oficina Permanente Especializada y en comisiones o grupos de trabajo que pueden constituir. El Pleno, encargado de desarrollar las acciones mencionadas anteriormente debe reunirse al menos dos veces al año. En relación a la Oficina Permanente especializada, es el órgano permanente encargado de promover la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y entre sus principales funciones, anualmente deben presentar un informe sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad y otro informe donde recojan las peticiones tramitadas por cualquier persona con discapacidad o de su familia. Por consiguiente, es a través de la Oficina Permanente especializada por donde se canaliza la participación directa de las personas con discapacidad, ya que la mitad de los vocales del consejo son representantes de diversas asociaciones relacionadas con la discapacidad que, aunque defiendan sus intereses, no les dan espacio directo en el órgano.

En consecuencia, nos encontramos ante un órgano especializado que busca dar relevancia a los derechos de las personas con discapacidad dentro de la administración y en sus políticas públicas. No obstante, esta defensa de los derechos de este colectivo se realiza a través de las asociaciones que representan los intereses de las personas con discapacidad, pero no se establece la participación directa de personas con discapacidad en este órgano, ni tampoco se les encomienda ningún plan o proyecto concreto.

3.3 Consejo Estatal del Pueblo Gitano.

La única minoría reconocida por España es la etnia gitana, que, aunque no cuenta con un marco legislativo de protección propio, si se ha institucionalizado su participación a través del Consejo Estatal del Pueblo Gitano regulado mediante Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, por el que se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano. En base a esta norma este órgano es definido como órgano colegiado interministerial de

¹³ Las asociaciones con vocales en el pleno son nombradas entre las asociaciones que se encuentran en la plataforma del Comité Español de Representantes de Personas con discapacidad (CERMI) que agrupan a más de 8.000 asociaciones. Listado de asociaciones con representación en el Consejo Nacional de la Discapacidad: <https://www.mscbs.gob.es/ssi/discapacidad/cnd/entidadesCND.htm> Consultado el 3/06/2021

participación y asesoramiento en las políticas públicas, generales y específicas, que redunden en el desarrollo y promoción integral de la población gitana en España.

Este órgano se encuentra adscrito al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales. Su regulación no ha sufrido cambios desde su instauración en 2005, siendo su composición y funcionamiento similar a la del Consejo Nacional de la Discapacidad creado un año antes.

La función principal de este órgano (Art. 2.2 del RD 891/2005) es promover la participación y colaboración del movimiento asociativo gitano en el desarrollo de las políticas generales y en el impulso de la igualdad de oportunidades y de trato de la población gitana. Sus otras funciones son (Art. 3 RD 891/2005): proponer medidas para la promoción del pueblo gitano, asesorar en materia de planes de desarrollo de la población gitana, emitir los informes oportunos en aquellos temas que les afecten e impulsar estudios sobre proyectos y programas. No se establece la necesidad de su consulta preceptiva para ningún proyecto o plan concreto.

Relativo a su composición (Art. 4 al 8 RD 891/2005), está constituido por la presidencia, ejercida por el titular de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales; dos vicepresidentes, 40 vocales; siendo la mitad representantes de varios departamentos de la administración general del Estado y la otra mitad representantes del movimiento asociativo gitano¹⁴; y un secretario. Los vocales representantes del movimiento asociativo gitano son elegidos cada 4 años por la administración general del Estado mediante convocatoria, donde se elige entre las asociaciones sin ánimo de lucro que tengan una antigüedad superior a dos años en el trabajo con la población gitana. Estas deben presentar una memoria con los datos de la organización para entrar en el proceso selectivo. De las organizaciones elegidas mínimo dos serán organizaciones de mujeres y otras dos de jóvenes.

El órgano desarrolla sus funciones a través del Pleno y en Comisiones Permanentes, que se reunirán mínimo dos veces al año, también pueden constituir comisiones o grupos de trabajo (Art. 9 y ss.). No obstante, no se les atribuyen funciones más allá de las mencionadas anteriormente. No tienen la función de elaborar ningún plan

¹⁴ Representantes actuales del movimiento asociativo gitano https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/PoblacionGitana/docs/Boes/Designacionvocales2017_BOE.pdf. Consultado el 04/06/2021

como ocurría con los consejos locales de infancia o de presentar un informe anual sobre derechos e igualdad de la población gitana como ocurría con la Oficina Permanente Especializada del el Consejo Nacional de la Discapacidad en relación con los derechos de las personas con discapacidad.

Para finalizar, nos encontramos ante un órgano consultivo que busca la inclusión de las personas pertenecientes a la etnia gitana, pero a la que no se le atribuyen tareas específicas más allá que su representación y asesoramiento. Es relevante atender a cómo trabajan las vulnerabilidades que se pueden dar dentro del colectivo al dotar de representación obligatoria a asociaciones de jóvenes y mujeres para que tengan voz y voto en este consejo. Sin embargo, como ocurría en el caso el Consejo Nacional de la Discapacidad, esta promoción de los derechos de la etnia gitana se da a través de organizaciones sin que se establezca la participación directa de personas gitanas en este órgano. Tampoco se especifica su participación obligatoria en la redacción o debate de algún plan o norma concreta.

3.4 Consejo de Participación de la Mujer.

Para canalizar la participación de las mujeres se ha constituido el Consejo de Participación de la Mujer regulado en el Art. 78 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y mediante Real Decreto 1791/2009, de 20 de noviembre, por el que se regula el régimen de funcionamiento, competencias y composición del Consejo de Participación de la Mujer, modificado por Real Decreto 1526/2010, de 15 de noviembre. Estas normas definen a este mecanismo como órgano colegiado de naturaleza participativa y de carácter consultivo y asesor, creado como espacio de encuentro, colaboración y cooperación de las organizaciones y asociaciones de mujeres de ámbito estatal y de las Administraciones públicas, para la consecución efectiva del principio de igualdad de trato y de oportunidades de mujeres y hombres.

Las funciones del presente órgano (Art. 3 del RD 1791/2009) son: elaborar informes, propuestas y recomendaciones sobre propuestas, planes y programas que puedan afectar a la igualdad entre mujeres y hombres; recabar información sobre la igualdad de trato; promover y elaborar estudios e iniciativas sobre materias de su competencia; elaborar una memoria anual sobre los trabajo y actividades realizadas y emitir informes, cuando le sean requeridos por órganos de la administración general del

Estado, sobre los anteproyectos de leyes y proyectos relacionados con la igualdad entre hombres y mujeres y la lucha contra la discriminación por género. Importante señalar que para la realización de los planes estratégico de igualdad a nivel nacional es obligatorio contar con el informe de este consejo (Art. 3.2 RD 1791/2009). Así, aunque se establezca que se trata de un órgano consultivo, se establecen determinados asuntos en los que es obligatorio contar con su asesoramiento, obligando a la administración a tener a este órgano presente.

Relativo a su composición, es semejante a la del Consejo Nacional de la Discapacidad y el Consejo Estatal de Pueblo Gitano. Está constituido (Art. 4 y ss. RD 1792/2009) por: una presidencia, correspondiente a la titular del Ministerio de Igualdad; dos vicepresidencias, una secretaría y 40 vocalías. Las vocalías se componen de: 13 en representación de administraciones públicas, que incluyen representantes de entidades autonómicas y de una entidad local; 20 de organizaciones de mujeres¹⁵, elegidas cada cinco años mediante convocatoria donde las entidades interesadas que trabajen en campos de igualdad de género en ámbito estatal deberán presentarse; 4 en representación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal y 3 personas expertas de reconocido prestigio en el ámbito de la igualdad. Estos órganos trabajan en pleno, que deberá reunirse mínimo dos veces al año, mediante la comisión permanente y pueden crear grupos de trabajo.

Mediante este órgano se busca dar relevancia a los temas de igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres y canalizar la participación de las mujeres a través de asociaciones que trabajan en diferentes campos: laboral, salud, inmigración, violencia de género... Como ocurría con los ejemplos anteriores, este órgano prevé la participación de las mujeres a través de asociaciones que representan sus intereses, pero sin establecer la participación directa de mujeres. Lo bueno de este ejemplo es que sí que se exige su consulta preceptiva para elaborar un plan concreto, la estrategia nacional de igualdad. Además, este órgano se ha reproducido a nivel autonómico y a nivel local.

3.5 Órganos consultivos para la participación de los emigrantes españoles.

Los emigrantes españoles pueden canalizar su participación política a través de los Consejos de Residentes Españoles en el exterior y a través del Consejo General de la

¹⁵ Listado de asociaciones presentes en el consejo de participación de la mujer desde 2018 https://www.inmujeres.gob.es/elInstituto/consejomujer/docs/Orden1233_2018_20vocalias.pdf Consultado el 04/06/2021

Ciudadanía Española en el Exterior. Estos órganos se establecen por primera vez en la Ley de Emigración de 1971. Tras la aprobación de la Constitución se determinó su existencia a través de su vinculación a diferentes Ministerios, especialmente los relativos a Trabajo y Seguridad Social. Actualmente estos órganos aparecen regulados del Art. 9 al 13 de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de ciudadanía española en el exterior y cuentan con decretos que los desarrollan.

Por un lado, encontramos Real Decreto 1960/2009, de 18 de diciembre, por el que se regulan los Consejos de Residentes Españoles en el Extranjero. Se tratan de órganos de carácter consultivo, asesor, adscritos a las oficinas consulares de España, en las cuales se hallen inscritos, como mínimo 1.200 electores.

Sus funciones son (Art. 4 RD 1960/2009): ser cauce de comunicación entre las comunidades españolas en el exterior y las oficinas consulares y cooperar, asesorar y hacer propuestas a la oficina consular sobre medidas que afecten a los españoles de su circunscripción.

Sus componentes son (Art. 5 al 8 RD 1960/2009): Presidente elegido entre los miembros, un secretario designado por el presidente y consejeros elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto entre los españoles inscritos en el censo electoral de residentes ausentes de cada consulado. El número de consejeros elegidos variara de siete a quince miembros según el número de inscritos en el censo. De entre estos consejeros se elegirán a los consejeros que participarán en el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior. Funcionan mediante reuniones y pueden nombrar grupos de trabajo (Art. 9. RD 1960/2009).

Por otro lado, encontramos el Real Decreto 230/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior. En base a esta legislación se trata de un órgano colegiado de carácter consultivo y asesor cuya finalidad es garantizar la efectividad del derecho de los españoles residentes en el exterior a participar en los asuntos que les conciernen y promover la colaboración de las Administraciones públicas en materia de atención a la ciudadanía española en el exterior y personas retornadas. Se encuentra adscrito a la secretaría de Estados de migraciones.

Sus funciones son (Art. 2 RD 230/2008): formular propuestas y recomendaciones en relación a la atención de la ciudadanía española en el exterior, recibir información de las actuaciones de los órganos de la Administración General del Estado en materia de

atención a los españoles en el exterior y personas retornadas y conocer e informar, con carácter previo, de normativa sobre derechos civiles, laborales, protección social y temas educativos y culturales que pueda afectar a españoles en el exterior.

Se componen (Art. 2 al 15 RD 230/2008) por un presidente, nombrado por el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y aprobado por el pleno, dos vicepresidentes, secretario y hasta un máximo de 43 consejeros con la distribución que determine el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de forma proporcional al número de españoles inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes de cada país¹⁶. Estos primeros consejeros son personas a título individual que representan a los ciudadanos españoles residentes en un determinado país. También se establecen consejeros designados por organizaciones empresariales y sindicales más representativas, consejeros designados por las federaciones de asociaciones españolas más representativas, un consejero en representación de cada una de las CCAA y de las ciudades autónomas y consejeros designados de diferentes departamentos ministeriales. Es interesante ver como en este órgano se prevé la participación directa de personas emigrantes. Su funcionamiento (Art. 16 RD 230/2008), es a través del pleno que debe reunirse una vez al año y en las comisiones que se estimen necesarias. Para facilitar su trabajo, pues sus miembros se encuentran en distintas partes del mundo, tienen a su disposición la aplicación FORO para reunirse y compartir información¹⁷.

Relevante de estos órganos es que en ellos pueden participar personas emigrantes a título individual, en representación de varias y no es necesario hacerlo a través de asociaciones como ocurría en varios de los ejemplos anteriores. También es curioso observar cómo es el único órgano que cuenta con el aprovechamiento de nuevas tecnologías para desarrollar su actividad. No obstante, no se exige su consulta preceptiva para ninguna normativa o plan del Estado.

Vistos los diferentes órganos consultivos establecidos en nuestro país para canalizar la participación de los grupos vulnerables, podemos concluir que sus regulaciones son muy semejantes unas a otras. También que con estos órganos las asociaciones representativas de intereses de los distintos grupos juegan un papel muy

¹⁶ Listado de consejeros electos de cada país en el actual mandato: https://ciudadaniaexterior.inclusion.gob.es/es/pdf/cge/Lista_consejeros_electos.pdf Consultado el 5/06/2021.

¹⁷ Acceso a la aplicación FORO, para su acceso se debe ser dado de alta por la administración <https://expinterweb.inclusion.gob.es/foro/login.htm> Consultado el 5/06/2021.

importante para canalizar la participación, pues, en la mayoría de ellos, son las organizaciones las que tienen la voz y el voto y no se da presencia directa a personas a título individual de los determinados grupos. A su vez, estos consejos perduran en el tiempo y con la presencia de la administración en todos ellos no se duda de que tienen el reconocimiento de esta. Por ello, son mecanismos útiles para canalizar la participación, pero pueden mejorarse mediante la facilitación de la participación directa de personas implicadas, estableciendo estructuras más flexibles para acomodar las diferentes necesidades de cada grupo y dotándoles de tareas concretas como la consulta preceptiva en algunos planes normativos o proyectos concretos.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS GRUPOS VULNERABLES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

El objetivo del presente capítulo es conocer la inclusión de los grupos vulnerables en la participación política en las Comunidades Autónomas. Para ello se van a exponer las autonomías que cuentan con una ley de participación ciudadana observando si estas normas reflejan preceptos que puedan ser aprovechados por determinados grupos vulnerables, así como los diferentes mecanismos que regulan y los grupos vulnerables mencionados.

Analizada individualmente cada ley autonómica de participación ciudadana, se van a comparar las diferentes legislaciones exponiendo gráficamente los principales puntos clave de cada legislación en relación a sus mecanismos de participación concretos y la inclusión de los grupos vulnerables. Todo ello permitirá enumerar una serie de recomendaciones en la materia.

I. ANÁLISIS DE LAS LEYES DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICAS

Ha sido desde las CCAA donde se ha desarrollado gran parte del derecho de participación política. A través de sus Estatutos de Autonomía, de la regulación de mecanismos de participación y del establecimiento de las leyes de participación ciudadana se ha puesto en relieve este derecho. En gran parte porque, como se ha mencionado anteriormente, las CCAA se encuentran en una posición privilegiada para desarrollar la participación política, porque gestionan espacios más reducidos y son una administración más próxima al ciudadano. También legislan sobre temas más concretos, entre ellos, las CCAA tienen competencia en la asistencia social (Art. 148.1. 20ª CE) que les permite atender las necesidades y dar protección a los grupos vulnerables. Así, para asegurar la correcta protección y asistencia de los grupos vulnerables instalados en una CCAA tienen que darles la oportunidad de participar en la elaboración, discusión, implementación y evaluación de las normas.

Esta inclusión de los grupos vulnerables en las leyes de participación es lo que se busca abordar en este apartado. Para ello, primero se exponen brevemente los principales aspectos a observar, las variables, para luego aplicarlas a cada ley de participación autonómica y finalmente comparar las leyes entre ellas.

1. Variables a observar en el análisis.

Los principales aspectos observados; sin perjuicio de que se mencionen otros debido a la variabilidad de las leyes de una autonomía a otra, para determinar el grado de inclusión de los grupos vulnerables en las leyes de participación ciudadana autonómicas son:

1. Presencia de preceptos que puedan ser expuestos por los grupos vulnerables para exigir su inclusión en el ejercicio del derecho de participación o su inclusión en los diferentes mecanismos de participación.

Especialmente se atiende a si aparecen expresamente recogidos los principios de igualdad, inclusión, accesibilidad, no discriminación...

2. Sujetos legitimados para ejercer el derecho a la participación política en el ámbito autonómico o los sujetos llamados a participar en los mecanismos de participación autonómicos.

Con esta variable se pretende determinar si se da la posibilidad de participar a los menores de edad y a inmigrantes con residencia legal en el territorio autonómico. También observar si se persigue el fomento de la participación de algún otro grupo vulnerable como personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, emigrantes...

3. Mecanismos concretos para canalizar la participación política.

Se pretende enumerar los diferentes mecanismos que establecen las autonomías y sus características. Especialmente atender a si se tratan de mecanismos de democracia directa o de democracia participativa. También se pretende observar si se da la posibilidad de crear nuevos mecanismos o se les dota de flexibilidad en sus estructuras, lo que permite asegurar la creación de mecanismos acordes a las necesidades de los grupos vulnerables.

4. Mención específica de determinados grupos vulnerables.

Observar si a lo largo del texto normativo se hace mención a la inclusión, fomento de la participación, mecanismos específicos... de algún grupo vulnerables como pueden ser menores, mujeres, personas con discapacidad, personas pertenecientes a diferentes etnias, inmigrantes, emigrantes...

2. Leyes de participación en las Comunidades Autónomas.

Las CCAA analizadas son aquellas que presentan una legislación de participación ciudadana en vigor. En consecuencia, se excluye a País Vasco, Asturias, La Rioja, Extremadura y Cantabria y se analizan las leyes de participación de Cataluña, Galicia, Andalucía, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla La Mancha, Canarias, Navarra, Baleares, Madrid y Castilla y León. Cabe señalar que, aunque se van a examinar las leyes que tienen por objeto la participación ciudadana, todas las comunidades cuentan con leyes relacionadas con la materia como leyes de transparencia, buen gobierno e, incluso, cuentan con legislación aparte más específica sobre mecanismos de participación concretos como es el caso, en Cataluña, de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular o la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía.

2.1 Cataluña.

Amparándose en la Constitución y en su Estatuto de Autonomía, Cataluña regula la participación política de sus ciudadanos mediante la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. El objeto de la ley (Art. 1.1) es establecer un marco jurídico para las consultas populares no referendarias y para otras formas de participación institucionalizada en el ámbito competencial de la comunidad y las entidades locales.

En relación con los grupos vulnerables, en los principios generales (Art.2), encontramos, entre otros; pluralismo, igualdad, no discriminación e inclusión. Con estas menciones se busca ampliar la participación política a todas las personas y grupos posibles permitiendo que la participación sea ejercida en igualdad de condiciones.

Entre los mecanismos concretos que se proponen en esta ley, encontramos las consultas populares no referendarias. Se entienden como votaciones donde las personas legitimadas en cada caso manifiestan su opinión sobre una determinada actuación, decisión o política pública (Art. 3) ante convocatorias promovidas por iniciativa institucional, que podrá ser nacional, local, o ciudadana (Art. 4). Las promovidas por la ciudadanía (Capítulo III del Título II) deberán presentar la justificación de la iniciativa de la consulta al órgano que quieren que la realice y, una vez admitida, contar con el apoyo de 75.000 personas legitimadas a participar para que se dé la consulta. En el caso de las locales se establecen unos mínimos en base a la población del municipio (Art. 35). Estas

convocatorias no tienen carácter vinculante, simplemente buscan conocer la opinión de la población sobre la cuestión sometida a consulta (Art. 8). La formulación de la consulta puede contener una o más preguntas o propuestas donde se debe responder afirmativamente, negativamente o en blanco o seleccionando propuestas alternativas excluyentes entre sí (Art. 11). Las materias de la consulta no podrán afectar o limitar derechos y libertades fundamentales ni abordar materias tributarias o presupuestarias aprobadas (Art. 11.5). De esta manera, se consagra un mecanismo de democracia participativa donde la ciudadanía puede participar en el debate político y canalizar sus opiniones, pero sobre temas en los que son preguntados, en los que se limita su respuesta y sobre los cuales la decisión final queda en manos de los organismos competentes para ello.

Atendiendo a las personas legitimadas para participar en este mecanismo (Art. 5), es importante señalar que se atiende específicamente a determinados grupos vulnerables que han sufrido limitaciones en el ejercicio del derecho de participación. Así, se permite participar en este mecanismo a los catalanes mayores de 16 años, a aquellos catalanes mayores de 16 años que residan en el extranjero, previa manifestación de que desean participar; y a los inmigrantes mayores de 16 años que acrediten un año de residencia en Cataluña si provienen de Estados miembros de la Unión europea o, en el caso de terceros Estados, si acreditan una residencia de tres años. En consecuencia, amplían el ejercicio del derecho de participación política respecto a otros mecanismos nacionales como la ILP o las elecciones.

Además de este mecanismo que cuenta con mayor desarrollo en esta ley, también se prevé otros procesos de participación ciudadana. Así se mencionan iniciativas institucionales (Art. 43), iniciativas ciudadanas, donde se permite abordar mecanismos dirigidos a colectivos específicos que reconozcan los poderes públicos (Art. 44); encuestas (Art. 53), audiencias públicas ciudadanas (Art. 54) y foros de participación (Art. 55). Se establece que todos los procesos de participación deben contar con los medios de apoyo necesarios para cumplir su función y facilitar la integración de personas (Art. 52). Todos estos mecanismos son mencionados y definidos, pero no son regulados exhaustivamente lo que les garantiza flexibilidad que puede ser aprovechada por distintos grupos vulnerables para abordar mecanismos acordes a sus necesidades. Además, al incluir la necesidad de medios de apoyo se está haciendo un claro guiño a la inclusión de personas con discapacidad.

En resumen, desde Cataluña se propone ampliar el ejercicio de la participación política a nuevos mecanismos, incluyendo en ellos a diversos grupos vulnerables y dando la opción de crear nuevos mecanismos acordes a las necesidades y demandas de determinados grupos vulnerables que gozarían de reconocimiento institucional.

2.2 Galicia.

Galicia regula la participación política junto con la iniciativa legislativa popular autonómica mediante la breve Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia. Esta ley recoge los diferentes mecanismos de participación reconocidos, la ILP y el derecho de petición, en un mismo texto normativo y, como novedad, plantean la presentación de iniciativas de impulso, mediante proposiciones no de ley; y de control, mediante preguntas.

Esta legislación no menciona expresamente preceptos sobre inclusión, igualdad o no discriminación que puedan ser aprovechados por diferentes grupos o personas vulnerables para exigir la adecuación de los mecanismos de participación autonómicos a sus necesidades.

Entre los mecanismos de participación concretos reflejados en la ley, el más exhaustivamente regulado es la ILP ante el parlamento de Galicia. Se permite la presentación de proposiciones legislativas con el apoyo de 10.000 firmas (Art. 2) que no versen sobre materias en las que la CCAA no tenga competencia, materias presupuestarias o tributarias, o materias que necesiten para su aprobación una mayoría cualificada (Art. 3), dejando con este último precepto muy reducidas las materias sobre las que puede versar una ILP en Galicia. El procedimiento a seguir para la presentación de una ILP en Galicia es igual al que siguen las propuestas nacionales, incluyendo las materias excluidas y causas de inadmisión. Las únicas diferencias las encontramos en que además se les pide una exposición aparte sobre las razones que aconsejen la tramitación y aprobación de la propuesta, que los servicios jurídicos del parlamento asesorarán a la comisión promotora (Art. 4), que el plazo para recoger las firmas es de cuatro meses; la toma en consideración debe hacerse en uno de los dos plenos ordinarios siguientes celebrados una vez se hayan alcanzado las firmas (Art. 11) y que se da la posibilidad a la comisión promotora o a uno de sus firmantes de participar en el pleno de la toma de consideración (Art 12). En consecuencia, las principales ventajas que encontramos en comparación con la ILP nacional es la posibilidad de que la toma en consideración se produzca en menos tiempo

y que la comisión promotora tiene la posibilidad de defender la propuesta en el pleno en el debate de consideración. No obstante, en relación a los grupos vulnerables no se aportan facilidades para su ejercicio.

Otros mecanismos reflejados son la participación popular en la elaboración de leyes, que consiste en la posibilidad de emitir sugerencias y aportaciones durante la tramitación parlamentaria de las leyes, que serán presentadas en comisión para su estudio a la vista del texto de la iniciativa legislativa y de las enmiendas presentada (Art. 15). Otro mecanismo es la posibilidad de impulsar la acción del Gobierno a través de proposiciones no de ley, donde una persona jurídica que represente intereses sociales o diez gallegos con el apoyo de 2.500 firmas pueden elaborar una proposición no de ley que quedará depositada en el Registro de la Cámara durante 15 días para que cualquier grupo parlamentario la asuma, si no la asume ningún grupo la propuesta decae (Art 16). El último mecanismo reconocido es la participación popular en el control al Gobierno mediante preguntas formuladas en el pleno, que podrán ser formuladas por cualquier persona jurídica o cualquier gallego. Estas preguntas serán depositadas en el Registro de la Cámara y se establecen 15 días para que sean asumidas por cualquier diputado que las formulará oralmente indicando su procedencia y autoría, si no son asumidas por ningún diputado decaen (Art. 17). Estos tres mecanismos abren nuevas puertas a la participación, pero su eficacia se ve limitada al tener, dos de ellos, que ser asumidos por grupos parlamentarios que pudiendo no asumirlas mantengan a ciertas demandas en una continua espiral de silencio. Con compromiso de los grupos políticos, las propuestas no de ley y las preguntas de control pueden ser un mecanismo útil, pues para las propuestas no de ley son necesarias menos firmas que para una ILP y las preguntas concretas ayudan a buscar una respuesta para un tema y tiempo concreto que puede beneficiar a ciertas demandas marginales de la sociedad.

Las personas legitimadas para impulsar estos mecanismos son los gallegos mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral (Art. 1). En consecuencia, no se permite utilizar estos mecanismos a los menores de edad ni a los inmigrantes con residencia legal en Galicia. Y, aunque se entiende que los emigrantes gallegos y personas con discapacidad pueden participar, no se refleja en ningún artículo facilidades para que estos grupos ejerzan su derecho a la participación política.

En conclusión, desde Galicia se plantean mecanismos limitados de participación que refuerzan el modelo de democracia participativa donde se pueden participar en los debates, pero sin control en la toma de decisiones. Además, los mecanismos planteados no ofrecen novedades que permitan ampliar el ejercicio de la participación política a las personas y grupos vulnerables.

2.3 Andalucía.

Exponiendo la profundización democrática como un reto y la necesidad de ampliar la participación ciudadana más allá de los comicios, Andalucía desarrolla la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía. Es curioso observar cómo esta ley de participación se inició elaborando un proceso de recogida de aportaciones de la ciudadanía andaluza. El objeto de esta ley es la regulación del derecho de participación ciudadana en la dirección de asuntos públicos autonómicos y locales en Andalucía (Art.1).

En la redacción de su articulado, se observa como buscan que la participación se de en condiciones de igualdad (Art. 1); que se fomente especialmente la participación de las mujeres, de las personas mayores, de los menores de edad y de otros colectivos en situación de vulnerabilidad (Art. 2. f) y que el derecho de participación se aplique teniendo en cuenta la diversidad social, la perspectiva de género, la accesibilidad, no discriminación, no exclusión e igualdad de oportunidades (Art. 4). También, al finalizar la ley se prevén medidas de fomento de la participación infantil (Art. 54) y medidas de apoyo y accesibilidad para personas con discapacidad (Art. 57 y 58). Estos amplios principios pueden ser utilizados por diversos grupos vulnerables para exigir su inclusión en el ejercicio de la participación política.

Se establece que son titulares del derecho a la participación ciudadana en el ámbito autonómico todas las personas con capacidad de obrar de acuerdo con las normativas básicas, que tengan la condición política de andaluces, las personas extranjeras residentes en Andalucía, las entidades de participación ciudadana (Art. 6) y los andaluces y andaluzas en el exterior (Art. 7).

Esta ley regula de manera general los mecanismos de participación, entendiendo por estos todo aquel que constituye un conjunto de actuaciones, procedimientos e instrumentos ordenados y secuenciados en el tiempo, desarrollados por la administración andaluza en el ámbito de sus competencias con el objetivo de facilitar la participación

(Art. 10). De esta manera, se da flexibilidad a las diferentes estructuras que se puedan desarrollar para canalizar la participación ciudadana. Flexibilidad que puede ser aprovechada por los grupos vulnerables para pedir que se desarrollen mecanismos de participación acordes a sus necesidades.

También concreta diferentes mecanismos de participación basándose en las experiencias ya desarrolladas en la comunidad. En esta ley se mencionan: procesos de deliberación participativa (Art. 18), participación ciudadana en la elaboración del presupuesto de la Comunidad (Art. 21), consultas populares (Art. 25) y sus diferentes modalidades: encuestas, audiencias, foros de participación, paneles ciudadanos y jurados ciudadanos (Art. 26), iniciativa ciudadana para proponer políticas públicas (Art. 27), propuestas de iniciativas reglamentarias (Art. 29), participación en las ordenanzas locales y consultas participativas autonómicas y locales (Art. 34). Con estos mecanismos concretos mencionados se observa la amplitud de canales y formas por las que se puede influir en las decisiones del gobierno andaluz. No obstante, no hay ninguno concreto destinado a grupos vulnerables y todos ellos son mecanismos de democracia participativa, a pesar de que en el preámbulo de la ley se establezca la necesidad de impulsar formas directas de participación.

En resumen, en Andalucía se legitima a participar en sus procesos de participación autonómicos a los inmigrantes con residencia en Andalucía y se prevén medidas para el fomento de la participación de la infancia, personas con discapacidad y andaluces en el extranjero, así como promover la participación en diversos grupos. A su vez, se da la posibilidad de instaurar diversos mecanismos de participación desde las administraciones públicas que gozarían de reconocimiento institucional junto con los mecanismos ya instaurados, todos ellos mecanismos de democracia participativa.

2.4 Región de Murcia.

Reivindicando el papel activo y clave de los ciudadanos en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, la Región de Murcia regula la participación ciudadana en conjunto con la transparencia de su administración autonómica mediante la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Entre los principios generales que inspiran la ley y pueden ser aprovechados para la inclusión de diferentes grupos vulnerables encontramos: accesibilidad universal de las

personas con discapacidad, igualdad de oportunidades, no discriminación (Art. 3.d), principio de responsabilidad social que implica el incorporar las preocupaciones sociales (Art. 3.p) y la accesibilidad para una inclusión de los diversos colectivos y grupos sociales que manifiesten interés (Art. 30.3).

La mayor parte del texto está dedicado a regular la transparencia de la administración murciana, dedicando solo cinco artículos a la participación ciudadana. En base a estos se establece que tienen derecho a la participación ciudadana en el ámbito autonómico los ciudadanos con condición política de murcianos, fomentando la participación de aquellos que se encuentren en el exterior, y entidades con personalidad jurídica que actúen en el territorio de la comunidad (Art. 29). En consecuencia, no se permite la participación de menores de edad ni de inmigrantes con residencia en la Región de Murcia.

Relativo a mecanismos concretos mencionados, en el preámbulo se establece la necesidad de desarrollar materialmente el derecho de participación, pero esta ley se limita a definir diferentes mecanismos que establece que serán regulados reglamentariamente. Así, los mecanismos recogidos son (Art. 33): aportaciones ciudadanas, consultas públicas, iniciativas ciudadanas y procesos de deliberación. Tampoco establece la posibilidad de que se puedan establecer otros mecanismos. En consecuencia, se debilita la posibilidad de crear mecanismos específicos que se ajusten a las necesidades de determinados grupos vulnerables y, los ya establecidos, se basan en mecanismos de democracia participativa que no permiten la toma directa de decisiones.

En resumen, en Murcia la participación ciudadana se relaciona con la transparencia y no da posibilidad de extender el ejercicio del derecho de participación a otros grupos vulnerables. Estos grupos pueden solicitar su inclusión en base a los principios generales de la ley, pero no cuentan con ningún precepto específico que los señale. También se mencionan diferentes mecanismos, pero en los que no se garantiza la toma directa de decisiones ni la inclusión de grupos vulnerables.

2.5 Comunidad Valenciana.

Exponiendo la necesidad de ampliar las formas de participación ciudadana porque ser imprescindible para el desarrollo de una sociedad democrática, la Comunidad Valenciana regula esta materia junto con la transparencia y el buen Gobierno mediante la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana

de la Comunidad Valenciana. La mayor parte de la ley está destinada a la transparencia y buen gobierno. En materia de participación, el objeto de esta ley es promover y fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos de forma individual o colectiva y regular las relaciones de la Generalitat con la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil valenciana (Art 1.3).

Esta legislación no menciona expresamente preceptos sobre inclusión, igualdad o no discriminación que puedan ser aprovechados por diferentes grupos o personas vulnerables para exigir la adecuación de los mecanismos de participación autonómicos a sus necesidades. Se establecen medidas de fomento de la participación, pero ninguna de ellas destinadas a grupos vulnerables. Tampoco se dedica ningún apartado relativo a personas legitimadas para participar en los mecanismos de participación, por lo que los mecanismos de participación reflejados no están dirigidos ni a menores de edad ni a inmigrantes con residencia en la comunidad.

Los mecanismos de participación son entendidos, en base al preámbulo de esta ley, como herramientas indispensables. Así, se definen los mecanismos de participación como instrumentos utilizados por la Generalitat para hacer efectiva la participación y colaboración de todos los ciudadanos en los asuntos públicos (Art. 46.1). Se establece que esta participación se puede hacer efectiva a través de cualquier mecanismo que favorezca la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos (Art 46.2). Por consiguiente, se da la posibilidad de que cualquier mecanismo con la finalidad de influir en las decisiones públicas sea reconocido por la ley y, gracias a esta flexibilidad, se puedan establecer mecanismos acordes a las necesidades de los grupos vulnerables. Para reforzar esta idea, mediante la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021, se añade un nuevo apartado que establece que, en las iniciativas de participación que afecten a grupos con especial protección, se elegirá el instrumento más adecuado para cada uno de ellos y se pondrá a su disposición información de apoyo en formato accesible (Art. 46). Asegurando así que los instrumentos puedan ser utilizados por los grupos vulnerables.

Entre los mecanismos concretos que se proponen en esta ley encontramos los órganos de participación ciudadana, introducidos por la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021, por los que se entienden los foros creados para la consulta o cogestión

de políticas públicas. Se establece que este órgano deberá estar compuesto por una presencia mínima del 40% de mujeres (Art. 46 bis). Introduciendo así una medida de discriminación positiva que busca favorecer el derecho de participación de las mujeres. También se encuentran otros mecanismos como los procesos participativos para elaborar una norma, plan, procedimiento o instrumento creados por la administración autonómica (Art. 47), las propuestas ciudadanas de iniciativas normativas establecidas por reglamento que deberán contar con el aval de 20.000 firmas acreditadas (Art. 48), el Consejo de participación ciudadana y los centros valenciano en el exterior (Art. 52) y el Consejo de Centros Valencianos en el exterior (Art. 53). Todos estos mecanismos propuestos por la comunidad valenciana responden a mecanismos de democracia participativa.

En resumen, desde la Comunidad Valenciana se regula brevemente la participación de los ciudadanos en los organismos públicos y, aunque no da posibilidad de extender el derecho de participación a grupos vulnerables como menores o inmigrantes y los órganos de participación no permiten la elaboración directa de la norma, sí que se garantiza la flexibilidad en los órganos de participación para dar cabida a diferentes necesidades, se busca favorecer la participación de las mujeres y se establecen órganos concretos para los valencianos que se encuentren en el exterior.

2.6 Aragón.

Asegurando que la promoción de la participación es esencial para la innovación democrática y que esta favorece la inclusión y cohesión social en los crecientes contextos complejos, Aragón regula la participación ciudadana junto con la transparencia mediante la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. El objeto de esta ley en materia de participación es impulsar la planificación, elaboración y evaluación de políticas públicas del Gobierno de Aragón, a través de mecanismos que promuevan el diálogo abierto y regular.

En la redacción de su articulado, se encuentran principios generales que pueden ser usados por diferentes grupos vulnerables para exigir su inclusión en la participación autonómica. Así, encontramos el principio de accesibilidad, responsabilidad social, no discriminación (Art. 2), igualdad y remover obstáculos (Art. 44). A lo largo del texto se hace mención a la promoción de la participación de ciertos grupos como: menores, jóvenes, mayores, inmigrantes, personas con discapacidad y sectores sociales con dificultades para la participación.

Se establece que son titulares del derecho a la participación ciudadana en el ámbito autonómico todos los aragoneses, a quienes residan en Aragón, a los miembros de la comunidad aragonesa en el exterior y las entidades ciudadanas que actúen en Aragón (Art. 43). Con esta redacción se entiende que quedan incluidos los inmigrantes con residencia en la comunidad. Incluso los menores tienen cabida, pues queda marcado que se fomentará una cultura de participación en la población infantil y juvenil (Art. 44 g)). También, se marca que los instrumentos de participación ciudadana deben asegurar condiciones de inclusión social para favorecer la participación de las personas con discapacidad, las personas mayores, la juventud, los inmigrantes y sectores donde se constate una mayor dificultad para la participación en los asuntos públicos (Art. 52.3).

Entre los mecanismos concretos que se mencionan en la ley, sin perjuicio de que se pueda establecer cualquier otro (Art. 52.1) encontramos: el portal de participación ciudadana (Art. 47), el fichero de participación ciudadana (Art. 48), la consulta popular desarrollada mediante audiencias públicas, foros de consulta, paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos (Art. 53), procesos de deliberación participativa para la adopción o ejecución de políticas públicas (Art. 54); encuestas (Art. 55) y órganos de participación ciudadana creados por la administración autonómica (Art. 57). Se establece que los resultados de estos instrumentos tienen carácter orientativo (Art. 52.4) lo que los consagra como mecanismos de la democracia participativa.

Para impulsar estos mecanismos se establecen medidas de apoyo, subvenciones y ayudas (Art.60), un distintivo de buenas prácticas para reconocer experiencias destacadas (Art. 61) y se prevén actividades de formación para la participación (Art. 62). A su vez, también se prevé la evaluación continua de estos mecanismos mediante la presentación de un informe anual sobre participación ciudadana (Art. 58).

En resumen, en Aragón se busca ampliar el ejercicio de la participación a diferentes colectivos mediante una variedad de mecanismos estipulados y dando la posibilidad de crear nuevos. Estos son mecanismos de democracia participativa que no permiten la elaboración directa de la norma. No obstante, se busca mayor promoción y fomento de la participación al establecer medidas concretas para su fomento, lo que ayuda a que los diferentes mecanismos de participación puedan perdurar en el tiempo.

2.7 Castilla-La Mancha

Exponiendo el importante papel que desempeña una ciudadanía activa y participativa en la consolidación del sistema democrático, Castilla La Mancha desarrolla una ley en exclusiva para esta materia, la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha. Así, el objeto de esta ley es regular el derecho de participación ciudadana, a través de distintos procedimientos e instrumentos (Art. 1. a)). Esta ley fue la última de este campo en el ámbito autonómico.

Entre los principios recogidos a lo largo del articulado y que pueden ser aprovechados encontramos: igualdad, accesibilidad, adaptación a la diversidad y pluralidad, inclusión, solidaridad, remover obstáculos (Art.3), accesibilidad universal, facilidad y comprensión, no discriminación (Art.4) y adecuación de las estructuras a diferentes necesidades (Art. 7). También se establece el fomento de la participación de la mujer (Art.1 d), facilitar la participación de sectores de la población como personas con mayores desigualdades materiales, personas mayores, personas con capacidades diferentes, víctimas de violencia de género, víctimas de racismo y xenofobia, víctimas de discriminación por orientación o identidad sexual, o cualquier persona en riesgo de exclusión (Art. 3.j)).

Los titulares del derecho a participación en el ámbito autonómico castellano manchego son todos los ciudadanos de Castilla-La Mancha mayores de 16 años, las entidades sociales y agrupaciones coyunturales sin personalidad jurídica (Art. 5). De esta forma, se permite a menores de edad participar y también es curioso observar cómo se reconoce el derecho de participación a las agrupaciones coyunturales, favoreciendo con ello a que puedan participar agrupaciones creadas en un momento dado ante un problema concreto sin necesidad de institucionalizarse para poder ejercer el derecho de participación de forma efectiva.

En esta ley por mecanismos de participación se entienden los previstos en la ley y cualquier cauce de intervención y contacto de los sujetos legitimados con la Junta de Comunidades. Propiciando flexibilidad que puede aprovecharse para diseñar mecanismos acordes a las necesidades de los grupos vulnerables. Entre los mecanismos concretos establecidos, encontramos el portal de participación ciudadana (Art. 10), foros de participación y reuniones de contraste experto (Art. 11) y el consejo del diálogo social de Castilla-La Mancha (Art. 25). Cualquier otro mecanismo puede iniciarse de oficio por la

administración autonómica o mediante iniciativa ciudadana con el apoyo de 3.000 firmas (Art 13) que podrán proponer cualquier instrumento en base a un asunto de debate concreto, identificando su duración y los medios y metodología que usar (Art. 14). De esta forma se establece una guía para constituir mecanismos de participación concretos, pero más allá de las 3.000 firmas no se establece ninguna limitación o exigencia de una estructura o procedimientos concretos.

Para el fomento de esta participación y su seguimiento se establece la elaboración anual de un programa de participación ciudadana (Art. 18), programas de formación para la ciudadanía, centros educativos y cargos públicos (Art. 26), medidas de apoyo donde se facilite asesoramiento, espacios, bancos de experiencias y encuentros de intercambio (at. 31) y el establecimiento de unidades de participación en los diferentes órganos de la administración autonómica para que elaboren estudios de participación, propuestas para mejorar la participación, garanticen la publicidad de instrumentos de participación vinculados a su órgano... (Art. 35), establecimiento de una consejería de participación (Art. 36) y de la comisión interdepartamental de participación ciudadana (Art. 37). Con estos últimos órganos se garantiza la institucionalización de órganos dedicados al análisis y promoción de la participación.

En resumen, en Castilla-La Mancha hay una importante institucionalización de la participación ciudadana, pues se prevé que puedan participar agrupaciones coyunturales, se institucionalizan órganos dedicados al estudio y fomento de la participación y se establece la posibilidad de proponer cualquier mecanismo de participación siguiendo pocos criterios. Esto favorece que los grupos vulnerables puedan crear mecanismos acordes a sus necesidades. También hay una amplia atención a estos grupos, pues se recogen expresamente varios de ellos que no aparecen en ninguna otra ley de participación, por ejemplo, las víctimas de violencia de género o de discriminación por razón de identidad u orientación sexual. Aunque también es llamativo que no recoge ni a los inmigrantes ni emigrantes.

2.8 Canarias.

Exponiendo que la participación ciudadana es uno de los pilares básicos de la democracia, mediante la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana, Canarias se convirtió en la primera CCAA en tener una ley concreta sobre esta

materia. Su objetivo es el fomento de la participación ciudadana, tanto individual como colectiva, en la actividad administrativa y en la vida económica, política, cultural y social.

Entre los preceptos desarrollados que pueden ser usados para exigir la inclusión de los grupos vulnerables encontramos: adecuación de las estructuras para que el derecho de participación pueda ser ejercido de forma efectiva, adopción de todas las medidas que faciliten la participación, adopción de acciones positivas necesarias para fomentar la participación (Art. 4), igualdad, inclusión social, eliminación de barreras (Art. 17). Se establece que los instrumentos de participación deben promover la igualdad de representación entre hombres y mujeres y la implicación plena de personas con discapacidad y de sectores más desfavorecidos (Art. 17).

Entre los mecanismos establecidos se encuentra la audiencia ciudadana (Art.8), la iniciativa reglamentaria presentando la propuesta con un mínimo de 15.000 firmas (Art. 12), red de participación formada por diferentes entidades (Art. 16), consultas a la ciudadanía (Art. 20), foros de consulta (Art. 21), paneles ciudadanos (Art. 22), jurados ciudadanos (Art. 23) y cualquiera que se establezca por reglamento (Art. 18 y Art 24). En todos ellos se prevé la participación colectiva mediante asociaciones o grupos de interés. Para el fomento de la participación se establecen medidas de fomento del asociacionismo (Art. 25), subvenciones y ayudas (Art. 26) y formación (Art 27).

Los legitimados para ejercer el derecho de participación en Canarias son las entidades ciudadanas que actúen en la comunidad, los ciudadanos canarios, quienes residan en sus islas, independientemente de su nacionalidad y aquellos canarios que se encuentren en el extranjero. De esta forma, se abre la posibilidad de participación a los inmigrantes con residencia en Canarias, pero no a los menores de edad.

Esta legislación es bastante breve, pero para ser la primera en la materia ya introduce aspectos importantes como la igualdad entre hombres y mujeres en los instrumentos de participación, la implicación de personas con discapacidad y la posibilidad de que participen inmigrantes con residencia en Canarias y marca, aunque no desarrolla, mecanismos concretos de participación y medidas de fomento. También es una de las legislaciones que más importancia da a la participación colectiva.

2.9 Navarra.

Exponiendo su trayectoria en la materia y defendiendo la participación como la herramienta que permite consolidar democracias más integradoras, Navarra regula la

participación política mediante la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra. El objeto de esta ley es regular y garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la dirección de los asuntos públicos de la comunidad y promover la participación directamente por la ciudadanía o a través de entidades (Art. 1).

Entre los principios recogidos que pueden ser aprovechados para exigir la inclusión de los grupos vulnerables encontramos: la igualdad de condiciones, igualdad de género, justicia, diversidad cultural, solidaridad, universalidad, deber social, control social, garantía de los derechos de toda persona en situación de vulnerabilidad social (Art. 2), adecuación de las estructuras y procesos, medidas de acción positiva, medidas para lograr la igualdad de género y respeto en el uso de las lenguas propias (Art. 7).

Los sujetos que pueden ejercer su derecho a la participación política autonómica y participar en los mecanismos establecidos son los ciudadanos de Navarra que cuenten con capacidad de obrar de acuerdo a la normativa básica, las personas extranjeras con residencia en Navarra y las entidades de participación ciudadana (Art. 6). También se permite participar en las consultas ciudadanas e iniciativas para iniciar un proceso participativo a todos los mayores de 16 años que lleven un año empadronados en un municipio navarro (Art. 39.3) y permiten rebajar la edad en las consultas relacionadas con asuntos que afecten a la infancia (Art. 27).

Sobre mecanismos concretos de participación, desde el preámbulo se habla de la necesidad de aumentarlos, impulsarlos y fortalecerlos para lograr una realidad participativa. Así, se permite la creación de procesos participativos bien de oficio por las administraciones públicas navarras o a instancia de personas físicas (Art. 10). Para proponer un nuevo mecanismo es necesario conformar una comisión promotora de, al menos, diez personas donde haya equilibrio entre hombres y mujeres y contar con el apoyo de 5.000 firmas (Art. 37 y 38). Se reconocen como mecanismos de participación política procesos deliberativos sobre una política pública en todas sus fases (Art 16 y 17), los presupuestos participativos (Art. 20), consultas y sus diferentes modalidades: encuestas, audiencia pública, foros de consulta, paneles ciudadanos, jurados ciudadanos y consultas ciudadanas (Art. 23), iniciativas ciudadanas normativas (Art. 31), iniciativas ciudadanas de reprobación de miembros de las corporaciones locales (Art. 34 al 36) y el Consejo Navarro de Participación ciudadana (Art. 48). Todos ellos como mecanismos de

democracia participativa, para fomentar el debate, pero sin la realización directa de la norma.

Además de todo esto, se dedica un título específico a la participación infantil y adolescente. En este título se dicta expresamente el derecho de los menores de edad a participar en los asuntos públicos navarros (Art. 55). Se prevé que todas las materias que impacten en la vida de niños y niñas cuenten con información adaptada y se establezcan los cauces necesarios para intercambio de información (Art. 56). Además, se recogen diferentes derechos de los menores relacionados con la participación política: derecho a la libre asociación (Art. 57), derecho a la libertad de expresión (Art. 58), derecho a ser oído e informado sobre decisiones que les afecten (Art. 59).

En resumen, en Navarra encontramos varios mecanismos de participación, la posibilidad de crear nuevos mecanismos que atiendan necesidades de grupos vulnerables y, aunque son pocos los grupos vulnerables mencionados, se permite la participación de los extranjeros residentes en la comunidad y hay una importante preocupación por la inclusión de los menores de edad en el ejercicio del derecho de participación. Pues se establece que puedan participar a partir de los 16 años en algunos mecanismos e incluso, en los aspectos que involucran a la infancia, se permite su participación sin importar la edad. También se incluye el respeto de las lenguas propias, permitiendo la inclusión de minorías lingüísticas.

2.10 Islas Baleares.

Con el objetivo de profundizar en el principio democrático, Baleares desarrolla la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos. Esta ley tiene por objeto los referéndums municipales, la profundización en la democracia participativa y la articulación de procesos de participación ciudadana, todo ello con respeto a la autonomía de los municipios y de las diferentes islas (Art. 1).

Entre los principios orientadores de la ley que pueden favorecer la inclusión de grupos vulnerables encontramos: universalidad, igualdad, tolerancia, facilidad y comprensión, participación equilibrada de hombres y mujeres, inclusión social (Art.4) y accesibilidad física, sensorial y cognitiva (Art. 8 f)).

Se hace mención a que se debe favorecer la participación de personas con discapacidad, de personas mayores y de la juventud (Art. 4.3). También se establece la obligación de la administración de promover el ejercicio efectivo del derecho de

participación en relación con colectivos de mayor nivel de desigualdad económica, educativa y cultural (Art. 5.2.d)). Además, entre medidas de fomento de la participación se incluye la instauración de órganos de participación integrados por niños y niñas (Art. 8.2c)).

Entre los mecanismos recogidos en la ley encontramos los referéndums municipales como mecanismos de democracia directa, siendo su resultado vinculante para el convocante (Art. 10). En este mecanismo se establece que pueden participar las personas mayores de edad censadas en un municipio (Art. 10.1). Este se puede iniciar por el propio órgano municipal o por los vecinos de un municipio dictando un número mínimo de apoyo según la población del municipio (Art. 13).

Junto a este mecanismo de democracia directa se instauran otros mecanismos de democracia participativa donde pueden participar personas jurídicas y cualquier persona mayor de 16 años empadronada en un municipio balear que previamente se apunte en el registro único de participación ciudadana (Art. 40). Los mecanismos concretos establecidos son: las consultas ciudadanas que se podrán convocar por la administración pública autonómica, municipal o de las islas o a instancia de la ciudadanía (Art. 50), la audiencia pública ciudadana (Art. 96), los foros de participación ciudadana (Art. 102) y los presupuestos participativos (Art. 111).

En resumen, en la Comunidad de Islas Baleares se prevé un mecanismo de participación directa sin que se amplíen las posibilidades de participar a ciertos grupos vulnerables como menores o inmigrantes. Luego establece una serie de mecanismos de democracia participativa donde se permite participar a los mayores de 16 años residentes en la comunidad que previamente se hayan apuntado en un registro de participación.

2.11 Comunidad de Madrid.

Atendiendo al aumento del interés de los ciudadanos por participar activamente en la sociedad, la Comunidad de Madrid regula la participación ciudadana junto con la transparencia mediante la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid. El principal objeto regulado en esta ley es la transparencia, contando solo con 15 artículos específicos destinados a la participación. En materia de participación esta ley busca regular el derecho de participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos (Art. 1).

Esta legislación no menciona expresamente preceptos sobre inclusión, igualdad o no discriminación que puedan ser aprovechados por diferentes grupos o personas vulnerables para exigir la adecuación de los mecanismos de participación autonómicos a sus necesidades. En los apartados dedicados a la transparencia sí que se menciona la accesibilidad de la información para las personas con discapacidad (Art.8), pero esto no se repite en los artículos dedicados a la participación ni tampoco se hace mención a ningún otro grupo vulnerable.

Los mecanismos específicos para participar enunciados en la ley son: consultas públicas, foros de consulta, paneles ciudadanos y grupos colaborativos de trabajos sectoriales (Art. 56). En principio cuando se desee participar debe hacerse en base a uno de estos instrumentos, aunque la ley no descarta que se puedan crear otros y sobre los mencionados no se apunta una composición o estructuras definidas dándoles cierta flexibilidad que puede usarse para adaptarse a las necesidades de los grupos vulnerables. Se establecen también las consultas públicas previas a la elaboración de una norma (Art. 60) y la posibilidad de proponer iniciativas reglamentarias contando con el apoyo de 10.000 personas (Art. 61).

Los sujetos llamados a participar en los asuntos autonómicos son los ciudadanos o residentes en la Comunidad de Madrid, las entidades ciudadanas y agrupaciones de personas físicas o jurídicas sin personalidad jurídica constituidas bajo circunstancias concretas que manifiesten el deseo de participar (Art. 52). No se menciona expresamente a los inmigrantes residentes, pero sustentándonos en el principio de la residencia se entiende que pueden participar.

En resumen, la Comunidad de Madrid regula muy escasamente la participación ciudadana en relación con los grupos vulnerables, al no hacer mención a principios de igualdad, no discriminación o inclusión ni a grupos vulnerables en los que fomentar la participación. Tampoco expone muchos mecanismos de participación y tampoco permite la creación de otros nuevos por iniciativa ciudadana.

2.12 Castilla y León.

Con la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana, Castilla y León regula la participación conjuntamente con la transparencia mediante una breve norma de 18 artículos, donde su mayoría están destinados a la transparencia.

En esta ley la participación queda estrechamente vinculada a la transparencia. La participación se vincula con el derecho a acceso a la información y obtención de la misma, y participación a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León donde se permite la deliberación sobre anteproyectos de ley, proyectos de derechos, estrategias, planes y programas autonómicos (Art. 2).

No se incluyen en esta ley más mecanismos de participación ni la posibilidad de crearlos. Tampoco se establecen principios que permitan la inclusión de los grupos vulnerables, ni se mencionan los sujetos legitimados a participar en procesos participativos.

En conclusión, a pesar de que el título de la norma mencione participación ciudadana, esta no se desarrolla más allá de la posibilidad de obtener información pública. En consecuencia, no se constituye una auténtica ley de participación que permita influir en las decisiones autonómicas mediante mecanismos establecidos.

II. ANÁLISIS COMPARADO

Analizadas por separado cada una de las leyes de participación autonómica se procede ahora a compararlas. Esta comparación pretende delimitar en que CCAA los grupos vulnerables tienen un contexto legislativo más favorable para ejercer el derecho de participación política. Para desarrollar esta comparación se exponen mediante tablas los aspectos claves observados en cada apartado analizado de cada norma. Después, tomando como referencia las variables identificadas al principio de este capítulo, se justifica que legislación autonómica cumple mejor con los criterios establecidos para cada variable; es decir, la que presenta más criterios de inclusión para los grupos vulnerables, la que llama o legitima a más grupos a participar, la que incluye mecanismos variados que permiten flexibilidad para garantizar que los mecanismos se ajusten a determinadas necesidades y las que mencionan a más grupos vulnerables.

TABLA 1: PRECEPTOS DE INCLUSIÓN PARA LOS GRUPOS VULNERABLES

CCAA	Preceptos inclusión GV
Cataluña	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pluralismo 2. Igualdad 3. No discriminación 4. Inclusión 5. Integración
Galicia	NO

Andalucía	<ol style="list-style-type: none"> 1. Igualdad 2. Diversidad social 3. Perspectiva de género 4. Accesibilidad 5. No discriminación 6. No exclusión 7. Igualdad de oportunidades
Región de Murcia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accesibilidad universal 2. Igualdad de oportunidades 3. No discriminación 4. Principio de responsabilidad social 5. Inclusión de los diversos colectivos y grupos sociales
Comunidad Valenciana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Información de apoyo
Aragón	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accesibilidad 2. Responsabilidad social 3. No discriminación 4. Igualdad 5. Remover obstáculos 6. Inclusión
Castilla-La Mancha	<ol style="list-style-type: none"> 1. Igualdad 2. Accesibilidad 3. Adaptación 4. Diversidad 5. Pluralidad 6. Inclusión 7. Remover obstáculos 8. Facilidad y comprensión 9. No discriminación 10. Adecuación a diferentes necesidades
Canarias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adecuación de las estructuras 2. Acciones positivas 4. Igualdad 5. Inclusión social 6. Eliminación de barreras
Navarra	<ol style="list-style-type: none"> 1. Igualdad de condiciones 2. Igualdad de género 3. Diversidad cultural 4. Universalidad 5. Deber social 6. Garantizar los derechos de toda persona en situación de vulnerabilidad social 7. Adecuación 8. Medidas de acción positiva 9. Solidaridad 10. Control social 11. Justicia

Baleares	<ol style="list-style-type: none"> 1. Universalidad 2. Igualdad 3. Tolerancia 4. Facilidad y comprensión 5. Equilibrio entre hombres y mujeres 6. Inclusión social 7. Accesibilidad
Comunidad de Madrid	NO
Castilla y León	NO

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los preceptos expresamente recogidos que pueden ser utilizados por los grupos vulnerables para pedir su inclusión en los mecanismos de participación autonómicos, nueve de las doce leyes de participación ciudadana autonómica cuentan con ellos. En todas ellas se recoge el principio de igualdad. Otros principios que se repiten en varias de las leyes son los de no discriminación, inclusión o no exclusión, accesibilidad y adecuación o adaptación.

Las leyes autonómicas que más principios recogen son las de Castilla-La Mancha y Navarra. Castilla-La Mancha recoge principios básicos de nuestro sistema constitucional. Navarra tiene la ley que más principios recoge y, además de los comunes, añade algunos que no aparecen en ninguna otra ley, como son los de justicia o deber social. En contraposición las leyes de Galicia, Comunidad de Madrid y Castilla y León no tienen artículos específicos donde se presenten los principios en base a los cuales se articule la participación de los diversos grupos vulnerables.

TABLA 2: SUJETOS LLAMADOS A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

CCAA	MENORES	INMIGRANTES	EMIGRANTES
Cataluña	+ 16 años	-UE residencia de 1 año - No UE residencia de 3 años	Si (deben manifestar su deseo de participar)
Galicia	No	No	No
Andalucía	Fomento	Si	Si
Región de Murcia	No	No	Si
Comunidad Valenciana	No	No	No
Aragón	Fomento	Fomento	Si
Castilla La Mancha	+16 años	No	No
Canarias	No	Si	Si
Navarra	+ 16 años (permite rebajar la edad en cuestiones de infancia)	Si	No
Baleares	+16 años en mecanismos democracia participativa	No	No
Comunidad de Madrid	No	No	No
Castilla y León	No	No	No

Fuente: Elaboración propia

En relación con los sujetos legitimados para participar en la política autonómica, en general, son los mismos que los sujetos legitimados a nivel nacional. Es decir, ciudadanos de la comunidad autónoma con nacionalidad española mayores de edad. No obstante, son varias las comunidades que permiten participar a los menores de edad y a los inmigrantes con residencia legal en la comunidad.

Entre las comunidades que permiten participar a menores de edad encontramos a Cataluña, Castilla La Mancha, Navarra y Baleares que permiten la participación en sus mecanismos de democracia participativa a los mayores de 16 años. Navarra es la única que permite la posibilidad de participación a los menores de 16 años en asuntos específicos de infancia. Por otro lado, Aragón y Andalucía hablan de fomento de la participación infantil, pero sin rebajar la edad para acceder a los mecanismos de participación.

Atendiendo a la población inmigrante, Cataluña, Andalucía, Canarias y Navarra permiten participar a los inmigrantes con residencia en la comunidad, siendo Cataluña la más explícita al establecer que permite la participación de los inmigrantes comunitarios

que cuenten con un año de residencia en la comunidad y a los de terceros estados que cuenten con tres años de residencia en la comunidad. Por otro lado, Aragón establece el fomento de la participación de los inmigrantes. Con relación a los emigrantes, estos aparecen expresamente mencionados en las legislaciones de Cataluña, Andalucía, Murcia, Aragón y Canarias como titulares del derecho a participar en los asuntos autonómicos.

Siguiendo con los sujetos llamados a participar, también las asociaciones están llamadas a esta misión. La mayoría de las leyes autonómicas de participación recogen como titulares del derecho a personas jurídicas y Castilla La Mancha y la Comunidad Madrid permiten participar a asociaciones o agrupaciones coyunturales creadas para un asunto concreto. Es en Canarias donde la participación colectiva tiene más peso.

TABLA 3: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN RECONOCIDOS EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS

CCAA	Mecanismos
Cataluña	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consultas populares no referendarias 2. Iniciativas institucionales y ciudadanas 3. Encuestas 4. Audiencias públicas ciudadanas 5. Foros de participación 6. Otros
Galicia	<ol style="list-style-type: none"> 1. ILP 2. Sugerencias y aportaciones en la tramitación de leyes 3. Impulso de proposiciones no de ley 4. Preguntas al Gobierno
Andalucía	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procesos de deliberación participativa 2. Proceso de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto de la Comunidad 3. Consultas populares 4. Encuestas 5. Audiencias 6. Foros de participación 7. Paneles ciudadanos 8. Jurados ciudadanos 9. Iniciativa ciudadana para proponer políticas públicas 10. Propuestas de iniciativas reglamentarias 11. Participación en las ordenanzas locales 12. Consultas participativas autonómicas y locales 13. Otras
Región de Murcia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aportaciones ciudadanas 2. Consultas públicas 3. Iniciativas ciudadanas 4. Procesos de deliberación participativa

Comunidad Valenciana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Órganos de participación ciudadana 2. Procesos participativos para elaborar una norma, plan, procedimiento 3. Propuestas ciudadanas de iniciativas normativas 4. El Consejo de participación ciudadana 5. Centros valenciano en el exterior 6. Consejo de Centros Valencianos en el exterior
Aragón	<ol style="list-style-type: none"> 1. El portal de participación ciudadana 2. El fichero de participación ciudadana 3. La consulta popular (audiencias públicas, foros de consulta, paneles y los jurados ciudadanos) 4. Procesos de deliberación participativa 5. Encuestas 6. Órganos de participación ciudadana creados por la administración autonómica 7. Otros
Castilla La Mancha	<ol style="list-style-type: none"> 1. Portal de participación ciudadana 2. Foros ciudadanos 3. Reuniones con expertos 4. Consejo de diálogo social 5. Otros
Canarias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Audiencia ciudadana 2. Iniciativa reglamentaria 3. Red de participación formada por diferentes entidades 4. Consultas a la ciudadanía 5. Foros de consulta 6. Paneles ciudadanos 7. Jurados ciudadanos 8. Otros
Navarra	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procesos deliberativos 2. Presupuestos participativos 3. Consultas (encuestas, audiencia pública, foros de consulta, paneles ciudadanos, jurados ciudadanos y consultas ciudadanas) 4. Iniciativas ciudadanas normativas 5. Iniciativas ciudadanas de reprobación de miembros de las corporaciones locales 6. Consejo Navarro de Participación ciudadana 7. Otros
Baleares	<ol style="list-style-type: none"> 1. Referéndums municipales 2. Consultas ciudadanas 3. Audiencia pública ciudadana 4. Foros de participación ciudadana 5. Presupuestos participativos
Comunidad de Madrid	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consultas públicas 2. Foros de consulta 3. Paneles ciudadanos 4. Grupos colaborativos de trabajos sectoriales 5. Consultas públicas previas a la elaboración de una norma 6. Propuesta de iniciativas reglamentarias
Castilla y León	<ol style="list-style-type: none"> 1. Portal de Gobierno Abierto

Atendiendo a los mecanismos concretos recogidos en las leyes de participación autonómica, desde prácticamente todas las comunidades se aboga por establecer consultas populares ciudadanas, procesos de aportaciones o deliberaciones para la elaboración de normas, iniciativas de normas o consultas, foros o paneles de participación, audiencias y presupuestos participativos. Por lo general, todas las autonomías tienden a establecer estos mecanismos y a permitir la creación de otros nuevos a instancias de la ciudadanía o de las instituciones autonómicas, salvo Galicia, Murcia y Madrid que no dan flexibilidad a sus mecanismos de participación y obligan a ceñirse a los mencionados. Cataluña permite una importante flexibilidad en las iniciativas institucionales y ciudadanas estableciendo que se permite abordar mecanismos específicos dirigidos a colectivos específicos reconocidos por los poderes públicos. También, Castilla-La Mancha al ofrecer una simple guía para constituir mecanismos de participación mediante iniciativa ciudadana favorece el desarrollo y flexibilidad en los mecanismos de participación.

Todas las autonomías centran su atención en la instauración de mecanismos de democracia participativa y solo Baleares recoge los referéndums municipales como mecanismos de democracia directa. Para el fomento de los mecanismos de participación Aragón, Castilla La Mancha y Canarias establecen importantes medidas de fomento, como subvenciones, ayudas y cesión de espacios, lo que ayuda al desarrollo y ejecución de este derecho. Además, en Castilla La Mancha se establecen órganos para el seguimiento y análisis de la participación en la comunidad.

TABLA 4: INCLUSIÓN DE GRUPOS VULNERABLES

CCAA	GV incluidos
Cataluña	1. Menores 2. Inmigrantes 3. Emigrantes 4. Personas con discapacidad
Galicia	NO
Andalucía	1. Mujeres 2. Personas mayores 3. Menores 4. Inmigrantes 5. Emigrantes 6. Personas con discapacidad
Región de Murcia	1. Emigrantes 2. Personas con discapacidad
Comunidad Valenciana	1. Mujeres 2. Emigrantes
Aragón	1. Menores 2. Jóvenes 3. Mayores 4. Emigrantes 5. Inmigrantes 6. Personas con discapacidad 7. Sectores sociales con dificultades para la participación
Castilla La Mancha	1. Mujeres 2. Mayores 3. Personas con desigualdades materiales 4. Discapacidad 5. Víctimas de violencia de género 6. Víctimas de racismo 7. Víctimas de discriminación por orientación o identidad sexual 8. Menores 9. Cualquier persona en riesgo de exclusión
Canarias	1. Mujeres 2. Personas con discapacidad 3. Emigrantes 4. Inmigrantes 5. Sectores desfavorecidos
Navarra	1. Mujeres 2. Infancia 3. Inmigrantes 4. Lenguas propias
Baleares	1. Personas con discapacidad 2. Mayores 3. Juventud 4. Colectivos con mayor nivel de desigualdad 5. Infancia 6. Mujeres
Comunidad de Madrid	NO
Castilla y León	NO

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la inclusión de grupos vulnerables en estas leyes, nueve de las doce leyes de participación ciudadana recogen alguna mención a algún grupo vulnerable. Los grupos vulnerables más mencionados son los menores, personas mayores, jóvenes, inmigrantes, emigrantes, mujeres y personas con discapacidad. Importante repetir que, algunas comunidades, establecen la posibilidad de participar a los menores de edad y a los inmigrantes con residencia. También es destacable como Canarias, Navarra y Valencia establecen medidas de acción positiva para favorecer la participación de las mujeres. La comunidad que más grupos reconoce es Castilla La Mancha, que, aunque no menciona ni a inmigrantes ni emigrantes, sí que menciona grupos que no aparecen en ninguna otra legislación de participación ciudadana autonómica como son las víctimas de violencia de género, las de racismo o discriminación sexual. También destacar como Navarra menciona a la protección de las lenguas propias infiriendo de ello la participación de las minorías lingüísticas.

En conclusión, existe una gran variedad entre las leyes de participación ciudadana autonómica y dependiendo del grupo del que se hable tendrá más facilidades para ejercer su derecho a la participación política en una comunidad o en otra. No obstante, Castilla La Mancha y Navarra son las Comunidades donde se garantiza una mejor inclusión de los grupos vulnerables, ya que son las que más preceptos para su inclusión mencionan, incluyen a más grupos, permiten participar a partir de los 16 años y permiten flexibilidad en la creación de mecanismos de participación a instancias de la ciudadanía que pueden adaptarse a las características y necesidades de los grupos vulnerables.

III. RECOMENDACIONES

Desarrollado el análisis, se van a presentar, a modo de conclusión de este capítulo, una enumeración de una serie de recomendaciones que pueden servir de ejemplo para que las comunidades autónomas desarrollen o mejoren sus leyes de participación.

Cada CCAA debe buscar establecer su ley de participación ciudadana en base a las características de su territorio y de su población y en base a sus posibilidades. Por ello, aquí se presentan algunas recomendaciones a nivel general que pueden ser tomadas por todas las comunidades. Las recomendaciones son las siguientes:

1. Desarrollar leyes de participación ciudadana a nivel autonómico. Es recomendable que todas las comunidades cuenten con legislación sobre participación ciudadana a nivel autonómico, ajustada a las características de su

región, para que el derecho de participación en los asuntos autonómicos sea una realidad en todas las regiones del territorio nacional.

2. Para desarrollar normas sobre participación se pueden aprovechar diferentes normas sobre transparencia o buen gobierno. No obstante, lo recomendable es desarrollar normas específicas sobre participación y sus mecanismos para asegurar una correcta regulación y desarrollo de esta. Así lo demuestran las leyes que solo desarrollan la participación, como las de Andalucía, Navarra o Castilla La Mancha, pues estas son más completas.

3. Ampliar los sujetos legitimados para el ejercicio del derecho a la participación política. Son varias las CCAA que permiten la participación de los mayores de 16 años y a los inmigrantes que residen en ellas. Es recomendable seguir esta línea y también hacer como Navarra que permite participar a sus ciudadanos menores de 16 años en temas que les afectan. Cuanta más gente tome parte en la elaboración de las normas, mayor representatividad y legitimidad.

4. Profundizar en los mecanismos de participación. La tendencia es desarrollar mecanismos de democracia participativa, solo Baleares establece un mecanismo de democracia directa. Es recomendable diseñar nuevos mecanismos acordes a las características de la comunidad autónoma y buscar la innovación de los mismos incorporando mecanismos de democracia directa o de democracia deliberativa.

5. Garantizar la posibilidad de crear mecanismos mediante iniciativa ciudadana, sin criterios restrictivos y que sean reconocidos por las instituciones.

6. Ampliar los grupos donde fomentar la participación. Aunque son varios los grupos mencionados se echa en falta menciones más específicas a determinados grupos como las personas pertenecientes a minorías étnicas, al colectivo LGTBIQ, a los consumidores...

7. Desarrollar medidas específicas para la inclusión de los grupos vulnerables. Aunque todas las leyes hacen mención a varios grupos vulnerables, se centran, en general en marcar que se debe fomentar su participación pero sin desarrollar medidas concretas. Es recomendable utilizar medidas de discriminación positiva, como cuotas de participación de ciertos grupos para asegurar su inclusión, o desarrollar mecanismos concretos para ciertos grupos.

Estas breves recomendaciones pueden ser un punto de partida para elaborar o mejorar las leyes autonómicas de participación ciudadana con foco en la inclusión de los grupos vulnerables.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

Partiendo de las fuentes bibliográficas consultadas, de la normativa pertinente y del análisis comparado realizado, podemos presentar las siguientes conclusiones y marcar la afirmación o refutación de las hipótesis planteadas al inicio de este trabajo.

El derecho de participación política y su ejercicio es una condición indispensable de los sistemas democráticos. Por ello este derecho se encuentra ampliamente desarrollado en todos los ámbitos normativos, desde el internacional hasta el autonómico. De igual manera, para favorecer el ejercicio de este derecho se han dispuesto una serie de mecanismos para canalizar las demandas de la población sobre los asuntos públicos a las autoridades competentes. Así encontramos: la iniciativa legislativa popular, las comparecencias ante los parlamentos, las quejas ante el defensor del pueblo y el derecho de petición. Todos estos sistemas están abiertos a la ciudadana, pero presentan una serie de limitaciones y escasas facilidades que dificultan que puedan ser aprovechados por los miembros de diferentes grupos vulnerables.

La inclusión de estos grupos con dificultades para el ejercicio del derecho a la participación política es imprescindible para garantizar la legitimidad del sistema como para trabajar en el empoderamiento, inclusión y autonomía de estas personas. Además, numerosos grupos como menores, mujeres, personas con discapacidad y miembros de minorías tienen expresamente reconocido el derecho de participación política. En consecuencia, han aparecido en los últimos años, una serie de órganos, como los consejos locales de infancia, el consejo nacional de la discapacidad, el consejo estatal del pueblo gitano, el consejo de participación de la mujer o los órganos consultivos de los emigrantes, que debaten y canalizan temas específicos que afectan a estos grupos.

A la par que a nivel nacional se institucionalizaban órganos destinados a diferentes grupos vulnerables, desde las Comunidades Autónomas se desarrollaban leyes sobre participación ciudadana para concretar el ejercicio de este derecho en el ámbito autonómico. Con estas leyes, desde las CCAA se han superado algunas limitaciones que el derecho de participación presenta a nivel nacional, como la posibilidad de que ciudadanos de la región comparezcan en sus parlamentos autonómicos o el dar la posibilidad a los mayores de 16 años y a los inmigrantes de participar en los asuntos autonómicos. Además, a través de sus leyes de participación ciudadana, las comunidades incluyen el fomento de la participación de varios grupos vulnerables, aunque les falta

establecer mecanismos vinculantes concretos que recojan sus demandas e introducir medidas más específicas que garanticen su ejercicio del derecho de participación.

En relación con las hipótesis planteadas, la primera se confirma. Diferentes grupos vulnerables tienen reconocido el ejercicio del derecho a la participación política. Esto queda expresado literalmente en diferentes normativas internacionales destinadas a sujetos concretos. Por mencionar algunos de los ejemplos citados, la Convención de Derechos del Niño de 1989 recoge su derecho a participar en los asuntos que le afecten en su Art. 12 o la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 en su Art. 29 reconoce el derecho de las personas con discapacidad a participar plena y efectivamente en la vida política y pública. Igualmente, a nivel nacional se han plasmado estos derechos, permitiendo, por ejemplo, la posibilidad de votar en las elecciones a las personas con discapacidad intelectual desde 2018 o a la instauración de cuotas por sexo en las candidaturas a las elecciones, lo que ha favorecido la incorporación de las mujeres a los órganos de representación. También, a nivel autonómico se han reconocido estos derechos al establecer el fomento de la participación de numerosos grupos y a permitirse en algunas CCAA la posibilidad de participar a los menores de edad y a los inmigrantes con residencia en la comunidad.

La segunda hipótesis también se confirma, ya que los órganos estudiados presentan regulación específica, generalmente a través de Reales Decretos y varias CCAA también, regulan en sus leyes de participación ciudadana números mecanismos como consultas populares, foros de participación, iniciativas ciudadanas, presupuestos participativos... Esta regularización de los mecanismos de participación permite que sean reconocidos por las instituciones, se establezcan garantías para asegurar su eficacia y permitan su continuidad en el tiempo. No obstante, varios de los mecanismos abordado carecen de tareas específicas o de establecer su consulta preceptiva ante algún tema o elaboración de alguna norma.

En relación con la tercera hipótesis, las normativas autonómicas de participación ciudadana no regulan mecanismos específicos para las personas vulnerables, sin perjuicio de que puedan establecer otra ley o reglamento que regule mecanismos específicos, pero estos no son incluidos en las normas generales de participación ciudadana. La tendencia general en las leyes de participación ciudadana autonómica es establecer mecanismos concretos generales para toda la población sin desarrollar mecanismos específicos para

sectores concretos. Si que mediante estas leyes se habla de fomentar la participación de determinados grupos, de asegurar su inclusión y permiten flexibilidad para crear nuevos mecanismos que pueden abordar las necesidades y características de grupos vulnerables, pero sin establecerles mecanismos concretos. Esta falta de concreción sobre mecanismos destinados a grupos vulnerables no tiene por qué ser negativa, es más, con la flexibilidad que proponen varias CCAA se da la posibilidad de innovar y crear nuevos mecanismos acordes a las necesidades específicas de los grupos vulnerables en un determinado contexto.

La cuarta hipótesis se confirma, pues la mayoría de las demandas de los grupos vulnerables se canalizan a través de asociaciones que representan sus intereses y de la incidencia política que estas realizan. Esto se observa en que las organizaciones sociales son un actor clave del que obtener información para el desarrollo de políticas públicas, en que muchas de las leyes de participación ciudadana autonómicas reconocen a las organizaciones sociales como sujetos legítimos para ejercer el derecho de participación y que son las asociaciones las que llevan las demandas de los diferentes colectivos en los consejos de participación nacionales.

En conclusión, los grupos vulnerables tienen derecho a la participación política y se han puesto a su disposición mecanismos para que canalicen sus demandas. También, a través de las leyes de participación ciudadana de las CCAA se busca fomentar su participación y en algunos casos han ampliado ejercicio de este derecho para favorecer a determinados grupos. Sin embargo, las barreras para la participación aún son numerosas, por lo que convendría plantearse abordar algunas modificaciones legislativas para garantizar el acceso y la eficacia de los mecanismos de participación con foco garantizar el ejercicio de este derecho a los diferentes grupos vulnerables. Por consiguiente, si las generaciones precedentes propiciaron y defendieron la democracia, ahora, a quienes que hemos nacido con ella instaurada, nos toca consolidarla y ampliarla y una de las vías es incluir en la toma de decisiones a aquellos que han quedado excluidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E. y Larios, M. J. (1998) Parlamento autonómicos y Participación popular. La participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes. *Corts: Anuario de derecho parlamentario* (6) 79-100.
- Aláez, B. (2003) Minoría de Edad y Derechos fundamentales. *Tecnos*: Madrid.
- Aláez, B. (2007) El ejercicio de los derechos fundamentales por el menor de edad. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C* (20) 179-210.
- Almagro, D. (2016) La participación política en la teoría democrática: de la modernidad al siglo XXI. *Revista de Estudios Políticos* (174) 173-193.
- Álvarez, E. (2010) Consultas Populares. *Revista para la mejora de la calidad democrática* (1) 89- 111.
- Álvarez, S. (2001) Debate sobre el derecho de petición. *Universidad de Murcia*.
- Astarloa, F. (2003) La iniciativa legislativa popular en España. *Teoría y Realidad Constitucional* (10-11) 273-321.
- Bermúdez, A. y Escrivá, A. (2016) La participación política de los inmigrantes en España: Elecciones, representación y otros Espacios. *Anuario CIDOB de la Inmigración* 297- 317.
- Bernales, E. (2006) El derecho humano a la participación política. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho* (59) 9-32.
- Bosch, I. (2010) Participación Infantil en la Política de Infancia. *Papeles Salmantinos de Educación* (14) 183- 196.
- Castellá, J. M. (2013) Democracia participativa en las instituciones representativas: Apertura del parlamento a la sociedad. *Cuaderno Manuel Giménez Abad* (5) 202-2013.
- Castellanos, J (2019) El derecho humano a participar: Estudio del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. *Universitas* (31) 33-51.
- Coello, C. (2015) *Ciudadanía postnacional. Los derechos políticos de las minorías*. [Tesis doctoral, Universidad de Castilla La Mancha].

- Contreras, M. (1997) Parlamento y participación directa de los ciudadanos. *Anuario jurídico de La Rioja* (3) 217-232.
- Cortés, A. (2020) *Análisis de las relaciones entre la Comunidad Gitana y la Administración Pública en el ámbito organizacional: el caso de Secretariado Gitano*. [Trabajo Fin de Grado, Universidad de Jaén]
- De Andrés, F. L. (2015) *Los defensores del pueblo en el Estado social y democrático de Derecho español*. [Tesis doctoral, Universidad de A Coruña].
- De la Hera, E. (2017) La voz de las personas en situación de vulnerabilidad en el diseño de las políticas sociales en Euskadi. La experiencia EAPN. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria* (64) 203- 2011.
- De la Riva, F. (coord.) (2014) Foro de Debate 2: Participación para la inclusión y la transformación social. EAPN-España: Madrid.
- Díaz, G. M. (2012) *La participación de los grupos vulnerables en la elaboración de las normas que les afectan* [Trabajo Fin de Máster, Universidad de Oviedo].
- De Lorenzo, R. y Fernández, C. (2018) Hacia un nuevo derecho de solidaridad e inclusión social para grupos vulnerables. *Tiempo de paz* (18) 109- 126.
- EAPN-ES (2011) La participación de las personas como herramienta para la Inclusión Social. Madrid.
- Expósito, E. (2017) La participación directa del ciudadano en el Parlamento. Una visión desde el ordenamiento constitucional español. *Oñati Socio-Legal Series* 7(5) 993-1017.
- Fresno, J.M. y Tsolakis, A. (coords.) (2010) Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una estrategia de inclusión social 2020 en España. EAPN-España: Madrid.
- García, P. (2017a) La configuración de la iniciativa legislativa popular: resistencias y soluciones. *Oñati Socio-legal Series*, 7(5) 1041-1057.
- García, P. (2017b) La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular. En Pérez-Moneo, M. y Vintro, J. (coord.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas* (pp. 217-242), Madrid: Congreso de los Diputados.

- García, R. (2012) La reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA). La ineffectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior. Una necesaria revisión. *UNED: Teoría y Realidad Constitucional* (30), 259-289.
- Julià, A. (2011) Participación e inclusión. Los retos políticos. Una visión desde Europa. *Revista de Educación Social* (12).
- Kymlicka, W. (2007) La evolución de las normas europeas sobre los derechos de las minorías: los derechos a la cultura la participación y la autonomía. *Revista española de Ciencia Política* (17) 11-50.
- León, M. (2014) Los derechos de participación política de las personas con discapacidad: el derecho a voto. *Revista Europea de Derecho Fundamentales* (42) 167-193.
- Lidón, L. (2017) El derecho de participación política de las personas con discapacidad: el caso de España tras más de una década de vigencia de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 8 (2) 56-86.
- López, D. (2019) Radiografía de una propuesta olvidada: la proposición de reforma constitucional de la Junta general Asturiana sobre Democracia Semidirecta. *Estudios de Deusto* 67 (2) 263-295.
- Mallaina, C. (2009) Nuevos desafíos democráticos: Hacia una iniciativa legislativa popular efectiva. *Estudios de progreso-Fundación alternativas* (45) 1-52.
- Marco Abato, M. (1998) Una aproximación a la participación de los ciudadanos en la elaboración de la ley. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* (6) 201-227.
- Marcos del Cano, A. M (2012) Los derechos de los Españoles residentes en el exterior: Especial referencia a los derechos de participación. *Derechos y Libertades*. 2(27), 103-139.
- Martí, S. (2018) La participación política en el derecho internacional. el pacto de derechos civiles y políticos estándares globales para una comunidad partitiva. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* (39) 113-142.

- Martín, E. (2013) Los derechos de participación política y administrativa en la construcción y en los Estatutos de Autonomía: Especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Chapecó* 3(14) 113-132.
- Martínez, A. (2012) La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana en el S. XXI. *Fundación ideas*.
- Martínez, M.J. (2017) Prácticas Mediáticas y Movimientos sociales: el activismo transnacional de Marea Granate. *Index. comunicación* 7(3), 31-50.
- Martínez, N. (2020) El ejercicio del Derecho de sufragio por las personas con discapacidad tras la Convención. *Revista internacional de Doctrina y Jurisprudencia* (22) 141- 167.
- Mateos, J.L. (2019) La implantación del “Voto Rogado” en España: El perjudicial límite a la participación electoral de los españoles residentes en el extranjero a punto de enmendarse. *UNED: Teoría y Realidad Constitucional* (43), 441-470.
- Melero, E. (2004) La democracia orgánica y el trámite de Audiencia en la elaboración de los Reglamos. *Revista de Estudio Políticos (Nueva época)* (126) 237-264.
- Molina, A. (2016) Los defensores del Pueblo en España. Reflexiones sobre su función y utilidad. *Revista de Administración Pública* (199) 327-362.
- Morales, L. (2005) ¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España. *Revista Española de Ciencia Política* (13) 51-87.
- Novella, A. M. (2012) La participación infantil: concepto dimensional en pro de la autonomía ciudadana. *Revista Teoría de la Educación: Educación y Cultura en la Sociedad de la Información*. 13(2) 380-403.
- Novella, A. M. (2015) *El activismo infantil en la ciudad desde un consejo de participación*. En Villaseñor, K. Pinto, L. Fernández M. y Guzmán, C. *Pedagogía Social. Acción Social y Desarrollo*. (pp. 62-72)
- Nowak, M. (2004) El pacto internacional de derecho civiles y políticos. En Gómez, F y Pureza, J.M. *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del S. XXI. Universidad de Deusto*. 161-185.

- Pauner, C. (2007) Reflexiones constitucionales sobre la propuesta limitativa del derecho de sufragio activo de los emigrantes. *Corts: Anuario de derecho parlamentario* (19), 177-230.
- Pérez, J. L. (2005) El defensor del pueblo en España: Balance de veinticinco años de experiencia constitucional. *Revista de Estudios políticos (Nueva Época)* (128) 59-86.
- Pildes, R. (2004) Democracy and the representation of minority interests. *Fundamentos* (3) 331-348.
- Pires, M.P. (2014) *¿Cómo favorecer que las organizaciones solidarias sean auténticas escuelas de participación? ¿Qué cambios deben producirse? ¿Qué estrategias se deben impulsar?* En De la Riva, F. (coord.) Foro de Debate 2: participación para la inclusión y la transformación social. (pp. 87-89) EAPN-España: Madrid.
- Presno, M.A. (2002) La titularidad del derecho de participación política. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (104) 517-558.
- Presno, M.A y Villaverde, I (2017) Bases y Borrador del Anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de participación Ciudadana. Universidad de Oviedo.
- Presno, M.A (11 de enero de 2019) Infancia, juventud y participación política. *El derecho y el revés*. <https://presnolinera.wordpress.com/2019/01/11/infancia-juventud-y-participacion-politica/> Consultado el 12/06/2021.
- Presno, M. A (2020) *Estado de alarma por coronavirus y protección jurídica de los grupos vulnerables*. En Muñoz, S. (coord.) Coronavirus y otros problemas. (pp.54-66) El Cornista del Estado Social y Democrático de derecho. Madrid.
- Quispe, F. (2019) Acceso a la justicia y Objetivos del Desarrollo Sostenible En Fernández, C.R y Díaz C. M. Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: Paz, Justicia e instituciones sólidas/ Derechos Humanos y empresas. *Instituto de Estudios internacionales y Europeos* (9) 233-249.
- Ramiro, J. (2016) Los derechos de los niños en las políticas españolas para la infancia. *Revista de Derecho Político* (95) 117-46.
- Rebollo, L. (2002) El derecho de petición. *Revista de Derecho Político* (53) 75-130.

- Reverte, F. M. (2015) *El derecho fundamental de Asociación como instrumento de Cambio social: Asociaciones Juveniles*. [Tesis Doctoral, Universidad de Murcia].
- Ruiz, E.J. (2014) España y el convenio Marco para la protección de las minorías nacionales: Una reflexión Crítica. *Revista española de Derecho Internacional* (66) 1 55-80.
- Sánchez, O. (2020) Cuestiones no resueltas sobre el derecho de voto de las personas con discapacidad. *Revista de Derecho Político* (109) 47-72.
- Serrano, A. Martín, M.P. de Castro, C. (2019) Sociologizando la resiliencia. El papel de la participación socio-comunitaria y política en las estrategias de afrontamiento de la crisis. *Revista Española de Sociología (RES)* 28(2), 227-247.
- Suárez, L. (S.f) Individuo y grupo en el fenómeno de la vulnerabilidad. Inédito
- Suso, A. (2014) *¿Qué formas de participación efectiva deben tener las personas excluidas o en riesgo de exclusión social en el desarrollo de sus propios procesos de inclusión, de los programas y proyectos que los articulan? ¿Cuáles son las principales dificultades y resistencias para la participación social efectiva de las personas excluidas o en riesgo de exclusión? ¿De qué formas podrían enfrentarse a superarse estas resistencias?* En De la Riva, F (coord.) Foro de Debate 2: participación para la inclusión y la transformación social. (pp. 71-74) EAPN-España: Madrid.
- Torcal, M. Montero, J. R., Teorell, J. (2006) La participación política en España: Modos y niveles en perspectiva comparada. *Revista de Estudios Políticos* (132), 7-41.
- Trilla, J. y Novella, A. M (2011) Participación democracia y formación para la ciudadanía. Los consejos de infancia. *Revista de Educación* (356) 23-43.
- Trinidad, P. (2012) La evolución en la protección de la vulnerabilidad por el derecho internacional de los derechos humanos. *Revista Española de Relaciones Internacionales* (4) 125-167.
- Tudela, J. (2010) Parlamento y Política legislativa en materia de participación ciudadana. *Revista para la mejora de la calidad democrática* (1) 71-89.
- Tur, R. (2010) Participación ciudadana, oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal. *Revista para la mejora de la calidad democrática* (1) 19-43.

Velasco, J. C. (2000) Derechos de las minorías y democracia liberal: un debate abierto. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* (109) 201-221.

Villanueva, A. (2016) Un análisis de la Iniciativa popular en España. *Cuadernos Manuel Giménez Abad* (12) 254-260.

Wright, C. y Aguirre, V.N (2015) Grupos vulnerables en el escenario político. En Universidad Autónoma de Nuevo León (Ed.) *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria*. (pp.168-180) Tirant lo Blanch: México, D.F.

OTRAS FUENTES

Comentarios del Gobierno de España a la Quinta Opinión del Comité Consultivo sobre la implementación del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales por España. GVT/COM/V(2020)004 Recuperado de: <https://www.coe.int/en/web/minorities/spain> Consultado el 27/05/2021.

Observación General No. 25. La Participación en los Asuntos Públicos y el Derecho a Voto (Artículo 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Jul. 12, 1996, 25.

Enlace de las conferencias realizadas por la Red Autonómica de Participación Ciudadana: <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/accion-gobierno/conferencias-realizadas> Consultado el 30/05/21.

Bernardo, A. (30 de mayo de 2019) Solo 1 de cada 10 ILP llega a votarse en el congreso. *Civio*. Recuperado de <https://civio.es/2019/05/30/iniciativas-legislativas-populares/> Consultado el 13/06/2021.

ANEXO JURÍDICO

- Normativa Internacional

Declaración Universal de los Derechos Humanos, hecho en París el 10 de diciembre de 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en New York el 19 de diciembre de 1966. Ratificado por España el 13 de abril de 1977. (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977).

Convención Americana sobre Derechos Humanos, hecho en San José el 22 de noviembre de 1969.

Carta Africana de Derechos humanos y de los Pueblos, hecho en Nairobi el 27 de julio de 1981.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades de 1950.

Protocolo Adicional de 1952 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades de 1950.

Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1989. Ratificada por España el 30 de Noviembre de 1990. (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1990).

Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, hecho en Badajoz el 11 de Octubre de 2005. Ratificada por España en Marzo de 2007. (BOE núm. 67, de 18 de marzo de 2010).

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Ratificada por España el 23 de noviembre de 2007. (BOE núm. 97, de 22 de abril de 2008)

Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales (número 157 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995. Ratificado por España el 20 de julio de 1995. (BOE núm. 20, de 23 de enero de 1998).

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1992.

Convenio sobre los Derechos Políticos de la Mujer, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1952. Adhesión por España el 2 de febrero de 1973. (BOE núm. 97, de 23 de abril de 1974).

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Ratificada por España el 16 de diciembre de 1983 (BOE núm. 69, de 21 de marzo de 1984).

- Normativa Nacional

Constitución Española de 1978. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Ley 15/2015, de 2 de julio, de Jurisdicción Voluntaria. (BOE núm., 158, de 3 de julio de 2015).

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. (BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996).

Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad. (BOE, núm. 294, de 6 de diciembre de 2018).

Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (BOE, núm. 25, de 29 de enero de 2011).

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (BOE, núm. 147, 20 de junio de 1985).

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (BOE, núm. 281, de 24 de noviembre de 1995).

Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. (BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1984).

Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. (BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2006).

Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. (BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1981).

Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. (BOE núm. 272, de 13 de noviembre de 2001).

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. (BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2007).

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009).

Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas. (BOE núm. 271, de 12 de noviembre de 1985).

Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. (BOE, Núm. 289, de 2 de diciembre de 2003).

Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (BOE, núm. 184, de 2 de Agosto de 2011).

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2003).

Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior. (BOE, núm. 299, de 15 de diciembre de 2006).

Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica. (BOE, núm. 132, de 3 de junio de 2021).

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. (BOE, núm. 289, de 3 de diciembre de 2013).

Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital. (BOE núm. 154, de 1 de junio de 2020).

Real Decreto 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la inscripción registral de Asociaciones juveniles. (BOE núm. 102, de 28 de abril de 1988).

Real Decreto 1865/2004, de 6 de septiembre, por el que se regula el Consejo Nacional de la Discapacidad. (BOE núm. 216, de 7 de septiembre de 2004).

Real Decreto 1855/2009, de 4 de diciembre, por el que se regula el Consejo Nacional de la Discapacidad. (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2009).

Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, por el que se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano. (BOE núm. 204, de 26 de agosto de 2005).

Real Decreto 1791/2009, de 20 de noviembre, por el que se regula el régimen de funcionamiento, competencias y composición del Consejo de Participación de la Mujer. (BOE núm. 302, de 16 de diciembre de 2009).

Real Decreto 230/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior. (BOE núm. 41, de 16 de febrero de 2008).

Real Decreto 1960/2009, de 18 de diciembre, por el que se regulan los Consejos de Residentes Españoles en el Extranjero. (BOE núm. 2, de 2 de enero de 2010).

- Normativa Autonómica

Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los consejos de atención a la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid. (BOCM núm. 117, de 19 de mayo de 1999, BOE núm. 195, de 16 de 1999).

Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. (DOGC núm. 5641, de 2 de junio de 2010, BOE núm. 156, de 28 de junio de 2010).

Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña. (BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979).

Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía. (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982).

Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular. (BOPA núm. 133, de 8 de junio de 1984, BOE núm. 159, de 4 de julio de 1984).

Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular. (DOGC núm. 4579, de 23 de febrero de 2006, BOE núm. 62, de 14 de marzo de 2006).

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (BOE núm. 172 de 20 de julio de 2006).

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007).

Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana. (BOE núm.168, de 12 de julio de 2010).

- Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. (DOGC, núm. 6715, de 27 de septiembre de 2014, BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015).
- Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia. (DOGC núm. 63, de 17 de octubre de 2014, BOE núm. 281, de 20 de noviembre de 2014).
- Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (BORM núm. 290, de 18 de diciembre de 2014, BOE núm. 8 de 9 de enero de 2015).
- Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. (DOV núm. 7500 de 8 de abril de 2015, BOE núm.100, de 27 de abril de 2015).
- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. (BOCL núm. 49 de 12 de marzo de 2015, BOE núm. 74, de 27 de marzo de 2015)
- Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia. (DOG, núm. 157, de 19 de agosto, BOE, núm. 228, de 23 de septiembre de 2015).
- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. (BOA núm. 68, de 10 de abril de 2015, BOE núm. 115, de 14 de mayo de 2015).
- Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía. (BOJA núm. 4, de 5 de enero de 2018, BOE núm. 33, de 6 de febrero de 2018).
- Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía. (BOE, núm. De 6 de febrero de 2018).
- Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal. (BON núm. 120 de 22 de junio de 2018, BOE núm. 157, de 29 de junio de 2018).
- Ley 2/2019, de 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. (BOCT núm. 5, de 8 de marzo de 2019, BOE núm.76, de 29 de marzo de 2019).

Ley 8/2019, de 13 de diciembre de Participación de Castilla La Mancha. (DOCM núm. 253, de 26 de diciembre de 2019, BOE núm.31, de 5 de febrero de 2020).

Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha. (DOCM núm.253, de 26 de diciembre de 2019, BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).

Ley 10/2019, de 10 de abril de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid. (BOCM, núm. 94, de 22 de abril de 2019, BOE núm. 163, de 9 de julio de 2019).

Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid. (BOCM núm. 84, de 22 de abril de 2019, BOE núm. 163 de 9 de julio de 2019).

Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra. (BON núm.62, de 1 de abril de 2019, BOE núm.91 de 16 de abril de 2019).

Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos. (BOE, núm. 89, de 13 de abril de 2019).

Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021. (DOGV núm. 8987, de 31 de diciembre de 2020, BOE núm. 34, de 9 de febrero de 2021)

- Locales

Acuerdo Plenario de 22 de diciembre de 2016 por que se aprueban los Estatutos del Consejo Local de Infancia y Adolescencia del Conceyu de Mieres. Recuperado de <https://www.mieres.es/areas-municipales/juventud-e-infancia/consejo-de-infancia-y-adolescencia/> Consultado el 12/12/2020

Reglamento del Consejo Municipal de la Infancia y Adolescencia del Ayuntamiento de Laviana. Recuperado de: <https://www.ayto-laviana.es/documents/1896804/4077597/Reglamento+Consejo+Infancia.pdf/04126442-3a95-44c4-918f-df3b5bc6fdea> Consultado el 12/12/2020

- Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 51/1984, de 25 de abril.

Auto del Tribunal Constitucional núm. 942/1985, de 18 de diciembre.

- Otros

Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1982).

Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias de 18 de Junio de 1997. (BOPA núm. 166, de 18 de julio de 1997).